

Roberto L. Céspedes R.

**AUTORITARISMO, SINDICALISMO Y
TRANSICIÓN EN EL PARAGUAY
(1986-1992)**

© Roberto L. Céspedes R.
© Novapolis
© Arandurã Editorial

Novapolis

Revista Web de Estudios Políticos Contemporáneos
www.novapolis.pyglobal.com
e-mail: novapolis@pyglobal.com

Arandurã Editorial

Telefax (595 21) 214 295
www.arandura.pyglobal.com
e-mail: arandura@telesurf.com.py

Tapa:

Diseño: Cecilia Rivarola
Edición al cuidado de Marta Muñoz
Impreso en QR Producciones Gráficas
Edición de 1.000 ejemplares
Mayo 2009

Queda hecho el depósito que establece la ley

ÍNDICE

Prólogo por José Carlos Rodríguez	9
Introducción por Roberto L. Céspedes R.	21
Primera parte: Sindicalismo y autoritarismo	
1. Contexto histórico, legislación e instituciones reguladoras	33
2. Sindicalismo y autoritarismo	43
Segunda parte: Sindicalismo y transición	
3. El discurso sindical	75
4. Sindicalismo y transición	87
5. Las huelgas de la transición	109
Tercera parte: Relaciones laborales y transición	
6. El contrato colectivo	157
7. Cambio político y control del proceso de trabajo	195
8. Relaciones laborales en el sector público	207
Cuarta parte: Problemas y desafíos	
9. Sindicalismo, concertación social e integración regional	225
10. Los desafíos del sindicalismo independiente	233
Quinta parte: Bibliografía	
11. Teórica e internacional	243
12. Paraguay	247

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

CUADROS

No. 2.1.:	Las demandas del movimiento sindical	63
No. 4.1.:	Escenarios futuros	100
No. 5.1.:	Comparación de promedios de cantidad de paros, huelguistas y días perdidos (1986-1988 y 1989-1992).....	118
No. 5.2.:	Huelgas según cantidad de paros, huelguistas y días-perdidos por Industria-servicios y Sectores privado-público (1986-1988 y 1989-1992)	122
No. 5.3.:	Distribución de algunos grupos y propensión a la huelga (1989-1992)	126
No. 5.4.:	Inflación y huelgas por mes (1989-1992)	130
No. 5.5.:	Tasa de propensión a la huelga (TPH) según Sector industria-servicios y Sector privado-público (1986-1992) .	132
No. 5.6.:	Tasa anual de huelgas o TAH (1986-1988 y 1989-1992).....	136
No. 5.7.:	Duración de las huelgas (1986-1988 y 1989-1992)	139
No. 5.8.:	Localización y duración de las huelgas según cantidad de días (1989-1992)	142
No. 6.1.:	Sindicación por tipo y cantidad de afiliados, 1987 y 1990	161
No. 6.2.:	Organizaciones sindicales reconocidas por la DGT/MJT (1962-1990)	168
No. 6.3.:	Convenios colectivos suscritos, 1950-1990	171
No. 6.4.:	Contratos colectivos en 1987	173
No. 6.5.:	Sindicatos con Contrato colectivo. Sindicatos fundados antes y después del golpe. Contratos vigentes y en negociación	176
No. 6.6.:	Sindicatos con Contrato colectivo (1990). Sólo los sindicatos fundados después del golpe. Contratos vigentes y en negociación	183
No. 7.1.:	Tipología sobre Control del proceso de trabajo	197
No. 8.1.:	Huelgas según cantidad de paros, huelguistas y días perdidos por Industria-servicios y sectores privado-público (1986-1988 y 1989-1992).....	216

GRÁFICOS

No. 5.1.1:	Comparación de promedios de paros (1986-1992)	119
No. 5.1.2:	Comparación de promedios de huelguistas (1986-1992)	119
No. 5.1.3:	Comparación de promedios de días-perdidos (1986-1992)	120
No. 5.2.1.:	Cantidad de paros (1986-1988 y 1989-1992)	123
No. 5.2.2.:	Cantidad de huelguistas (1986-1988 y 1989-1992)	123
No. 5.2.3.:	Cantidad de días perdidos (1986-1988 y 1989-1992)	124
No. 5.3.1.:	Distribución (%) de algunos grupos y propensión a la huelga en la industria (1989-1992)	128
No. 5.3.2.:	Distribución (%) de algunos grupos y propensión a la huelga en los servicios (1989-1992)	129
No. 5.4.1.:	Inflación y huelgas por mes (%), 1989-1992	130
No. 5.5.1.:	Tasa de propensión a la huelga (1986-1992)	133
No. 5.5.2.:	Tasa de propensión a la huelga en industria y servicios (1986-1992)	133
No. 5.5.3.:	Tasa de propensión a la huelga en los sectores privado y público (1986-1992)	134
No. 5.6.1.:	Tasa anual de huelgas o TAH (1986-1992)	135
No. 5.6.2.:	Tasa anual de huelgas o TAH (1989-1992)	136
No. 5.6.3.:	Tasa anual de huelgas en industria y servicios (1989-1992)	136
No. 5.6.4.:	Tasa anual de huelgas en sectores privado y público (1989-1992)	137
No. 5.7.1.:	Distribución (%) de las huelgas según cantidad de días (1986-1988 y 1989-1992)	140
No. 5.7.2.:	Distribución (%) de las huelgas según cantidad de días (de hasta 1 a de 5 a 9) (1986-1992)	141
No. 5.7.3.:	Distribución (%) de las huelgas según cantidad de días (de 10 a 24 y de 25 y más) (1986-1992)	142
No. 5.8.1.:	Distribución (%) de la localización y duración (días) de las huelgas (1989-1992)	143

Roberto L. Céspedes R.

No. 5.8.2.:	Distribución (%) de la localización y duración (días) de las huelgas (solamente) largas (1989-1992).....	143
No. 6.1.:	Distribución (%) de los sindicatos según tipo, 1987 y 1990	162
No. 6.2.:	Distribución (%) de los afiliados según tipo de sindicato, 1987 y 1990	163
No. 6.3.:	Promedio de sindicatos reconocidos anualmente, 1962-1990 (acumulativo)	169
No. 6.4.:	Promedio de reconocimiento de sindicatos por períodos presidenciales (1962-1990)	166
No. 6.5.:	Promedio anual de contratos colectivos suscritos, 1950-1989	171
No. 6.6.:	Distribución de convenios colectivos suscritos por tipo de sindicato, 1950-1989	172
No. 6.7.:	Distribución de sindicatos (con CC) y de afiliados por central sindical, 1990	177
No. 6.8.:	Distribución de sindicatos (con CC) por tipo según central sindical, 1990	177
No. 6.9.:	Distribución de afiliados por tipo de sindicato (con CC) según central sindical, 1990	178
No. 6.10.:	Distribución de sindicatos (con CC) y de afiliados por sector económico, 1990.....	178
No. 6.11.:	Distribución de sindicatos (con CC) por tipo según sector económico, 1990	179
No. 6.12.:	Distribución de afiliados por tipo de sindicato (con CC) según sector económico, 1990	179

Prólogo

José Carlos Rodríguez

Autoritarismo, Sindicalismo y Transición en el Paraguay fue escrito por partes, en el tiempo de los sucesos que ahí se analizan. Los trabajos habían sido publicados en forma de artículos, pero, por su unidad advienen a conformar un *corpus*. Fueron convertidos en capítulos de un texto único sobre diferentes aspectos del movimiento y de la situación sindical, en las vísperas y durante los primeros años de la transición a la democracia en el Paraguay. Pulidos, para evitar duplicaciones, los textos no fueron sin embargo rectificadas (desde la cómoda, aunque artificial perspectiva del día siguiente) para no privarles de las huellas del tiempo que los vio nacer. Constituyen una visión, comprensión y reflexión teórica sobre la experiencia de mutación del Estado y de la sociedad en el tiempo de su ocurrencia.

Céspedes en *Autoritarismo, Sindicalismo y Transición* registró y analizó un proceso histórico del cual el movimiento obrero fue una parte, un protagonista y también una víctima. Ya que, si los sueños del mundo obrero cambian la vida, no la cambian toda, porque en primer lugar no materializan todos sus impulsos y en segundo lugar porque el movimiento obrero tampoco sale indemne de sus luchas. En algunos de estos artículos se muestran obras perdurables de los eventos de aquel momento heroico; en otros, por el contrario, se dibuja el crepúsculo de algunos sueños de entonces. Y siempre hay

ciclos en los movimientos obreros: momentos de auge y de poderío, seguidos y precedidos de otros más opacos, de impotencia y de acallado reflujo.

La sociología puede ser tenida como historia del presente; así como la historia, correlativamente, como una sociología del pasado. Las fronteras disciplinarias son borrosas cuando se hace —como acá— el estudio del presente (o pasado próximo), desde aquel presente y dando realce al aspecto secuencial de los sucesos, a la diacronía, en lugar de reducirse a un enfoque estructural, diacrónico. ¿Se trata entonces de una historia contemporánea o es sociología histórica? La cuestión no necesita ser resuelta. Suficiente es que los temas sean expresados con claridad, que sus enunciados sean comprobados y que haya una articulación conceptual, como es el caso. Muchos textos clásicos de ciencia social tienen este estatuto interdisciplinario.

Un aspecto destacado de este trabajo es el rigor, la pertinencia con que se desarrollan los temas y su sistematicidad. Es un texto académico, bien hecho, que ‘cierra’ bien su campo de observación, que satura sus enfoques con información completa y que concluye en forma pertinente, ahí donde hay fundamentos para hacerlo de acuerdo a las premisas de partida. Las referencias bibliográficas que otorgan una ciudadanía académica a esta obra son amplias. Incluye al pensamiento local y latinoamericano, a las referencias anglosajonas y europeo continentales sobre el mundo del trabajo. Se trata de una tarea bibliográfica que cubre la referencia al tema.

La serenidad académica

contrasta con las características del objeto de estudio que es mítico o, al menos, legendario: el movimiento obrero. Clase peligrosa para las oligarquías antidemocráticas del pasado, el movimiento obrero constituye también y al contrario, la clase prodigiosa de numerosas esperanzas: el profeta colectivo de la emancipación humana de buena parte de los desheredados de los siglos XIX y XX. En Europa

oriental y central, así como del Asia, más del 20% de la humanidad derrocó a los despotismos y al estancamiento monárquico en nombre de proletariado, aplastando —en nombre del trabajo— a la burguesía y la nobleza, durante el tiempo del socialismo real o comunismo. Europa nórdica y occidental se democratizó y se volvió social con los partidos obreros socialdemócratas. Mucha historia se hizo en nombre de la clase obrera, y, si eso ya no es más presente, la historia nunca es sólo aquello que ya pasó, sino principalmente la obra del pretérito que permanece vigente en el presente: el legado que configura la actualidad.

¡El renacimiento del movimiento obrero paraguayo, en el tiempo de este libro y en el libro de este tiempo suscita tantas preguntas! ¿Qué legado de entonces configura al presente, al menos en el mundo del trabajo? ¿Cuál fue su obra de emancipadora: institución de derechos, modalidades de vínculos sociales más benévolos, vigencia de valores y signos que entonces se instalaron? Ni la ciencia social, ni este libro, pueden responder a todas estas preguntas tan fácilmente, y menos esta otra: ¿qué podemos esperar del impulso obrero en el futuro? Pero este trabajo responde a preguntas no menos cruciales. La escritura académica recupera la luz de las esperanzas de aquel tiempo, el sentido del discurso sindical, las figuras de aquel futuro deseado y proyectado. También mide la hondura del actual reflujó desde el elevado mirador más glorioso de la marea de aquel tiempo. Y autoriza a preguntarnos ¿qué aprendimos? El registro de la memoria, el rigor y la reflexión —la histórica o/ y lasociológica— hace un soberbio aporte para el desarrollo de la conciencia de hoy, útil para la comprensión de los horizontes de la acción futura.

Los grandes capítulos de este libro expresan bien a qué se refiere Roberto Céspedes: contexto histórico; legislación; instituciones reguladoras; sindicalismo y autoritarismo; discurso sindical; sindicalismo y transición; huelgas en la transición; contratos colectivos de trabajo; relaciones laborales y sector público; sindicalismo, concentración social e integración regional; desafíos del sindicalismo in-

dependiente. Una especial atención merece la huelga. Esta es el arma misma y el acto de autoafirmación constitutiva de la clase obrera, de su subjetividad y de su libertad en rebeldía contra al dominio del patrón. Para el trabajador en situación laboral de dependencia, negarse a trabajar, es como votar para el ciudadano, efímero momento de poder ya que el resto del tiempo vive subordinado.

El análisis comienza—con la demografía y el estatuto jurídico-político que encuadran la conformación de la clase obrera. Estudia sus reacciones, su actividad, sus conquistas, su intervención política y su horizonte de futuro. Un proceso que podría describirse, desde aquel clásico paradigma hegeliano, como un transito de la clase *en sí* a la clase *para sí*. Esto es, de cómo los trabajadores conforman una colectividad y logran actuar en forma colectiva en defensa de sus intereses, que suelen incluir más cosas, como, por ejemplo: sueños. Pero, la celebre obra de E. P. Thompson, *La formación de la clase obrera en Inglaterra (1963)*, pródiga en conceptos contemporáneos sobre el movimiento obrero, leída desde ahora mismo, nos aporta algo más que cuando apareció, hace medio siglo.

No hay un sólo tiempo, no hay un sólo proceso, no hay un sólo principio. El movimiento obrero integra una secuencia de impulsos, en cada uno de los cuales, el empuje de los trabajadores prosigue las revoluciones tecnológicas, culturales y sociales que le preceden. Es paciente y es agente de variadas historias o de variadas capas de la espesura de la historia. Se reconstituye como colectividad del trabajo, como núcleo de relaciones sociales propias y de actividad cultural propia partiendo de sus condiciones técnicas, políticas y culturales impuestas. A partir de estas condiciones, se propone y se arroja a materializar los proyectos que elabora. Y hay una historia de latencias, apogeos y decadencias que tiene más de una temporalidad o cronologías: son policrónicas. No sólo hay ciclos que en parte se repiten; no sólo un itinerario de secuencias inéditas que no se repetirán. La espesura del presente es obra del pasado que perdura; los proyectos de futuro estriban en las tradiciones del pasado. Los tiempos interactúan, como expectativas y como memorias.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

De ahí que sea tan valioso para el presente comprender la fecundidad de un tiempo en el cual las organizaciones obreras duplicaron a sus miembros y triplicaron a sus organizaciones. En pocos meses, los sindicalistas pasaron de 202 a 400 organizaciones; de 19 mil a 75 mil sindicalizados. De ahí que sea tan fresco retener la estampa de la juventud de las huelgas que estallaron en contra del empecinamiento de un anacronismo patronal que identificaba la negociación colectiva con la sedición. De ahí que sea tan sorprendente constatar como centenares de contratos colectivos fueron celebrados y de ahí que sea tan sorprendente la proyección política de aquel movimiento.

El vicepresidente de la apenas organizada Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Carlos Filizzola, presentó una candidatura para la intendencia de la Capital y obtuvo la primera gran victoria electoral contra el hasta entonces omnipotente partido de la dictadura, pudo conquistar el gobierno de Asunción. Pocos meses más tarde después, la CUT —en acuerdo con otras fuerzas— presentó candidatos para la Convención Nacional Constituyente, obteniendo más del 10% del electorado, lo que le permitió ser uno de los autores de la Carta Magna actual vigente, la primera constitución democrática de la historia y que fuera realizada en libertad y con participación popular.

Cuando vemos aquel comienzo, su energía, sus propuestas, sus sueños amplios y su coraje, propios de ese tiempo, hoy, veinte años más tarde, podemos pensar que aquellos años fueron ilusos, o que, como dirían los fundamentalistas, hay que buscar a los traidores, alguien vendió al proyecto de los trabajadores paraguayos. Entre nosotros: ¿qué pasó? Ni el sociólogo historiador, ni nadie, poseen la visión del futuro. Este no es un libro de profecías. Porque en la historia humana, los procesos cambian, se inventan, se improvisan, se desbordan. No hay previsión cuando la creatividad colectiva predomina, particularmente en los tiempos de aceleración del proceso de la historia o de mutación social. Las filosofías de la historia, con sus determinismos y sus destinos predeterminados, ya pasaron a la historia.

Pero, muchas de las limitaciones, encontradas por Céspedes en aquel tiempo, ya prefiguraban desde entonces las debilidades de hoy, y

tuvieron fuerte peso una vez pasado el tiempo de embriaguez con el cual se inauguró ese ejercicio de la libertad que enterró la tan longeva opresión. Algunas debilidades son causadas por las heridas generadas en los tiempos de victoria, cuando no importaban, pero que nunca después cicatrizaron. Otras son condiciones desventajosas que se pudieron compensar temporalmente, pero que terminaron minando muchos de los cimientos de la organización, más temprano que tarde.

Una de estas adversidades fue la crisis financiera de fin de siglo, coincidente con el fin del auge de la construcción de las represas hidroeléctricas (Itaipú y Yasyretá). El movimiento obrero fue demográficamente diezclado por la decadencia económica, por la carestía de trabajo, por la acumulación de la pobreza urbana, por la formación de un contingente inmenso de mano de obra disponible a trabajar sin poder exigir derechos, verdadero ejército desempleado de reserva, como el que hablaban los escritores europeos del siglo XIX. La economía urbana se atomizó aún más en pequeñas unidades productivas, o trabajadores por cuenta propia, y los sindicatos se atomizaron detrás de las unidades económicas.

Y hubo más adversidades. El neoliberalismo llegaba a su apogeo. Del mercado se esperaba todo, y, esta fe económica en la oferta y la demanda venía en Paraguay acompañado con el fortalecimiento de un Estado políticamente clientelista, que pronto aprendió a sustituir la violencia viva –con la cual se oprimía al movimiento obrero– por la astucia y la corrupción del movimiento y su dirigencia. Armas secretas, letales, que funcionaron con mayor o igual eficacia que la violencia pretérita.

La sociedad económica siguió siendo chata, semi-capitalista, funcionando en forma informal y con una dinámica de crecimiento nulo. Las décadas del '80 y '90 fueron de crecimiento tendencial *per cápita* cero. El mezzuino desarrollo económico se concentró en el comercio triangular, en la empresa agrícola de soja o de carne, que no generan puestos de trabajo y se niegan a tributar, no en la industria urbana.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

Los antiguos vicios corporativos del movimiento sindical fueron utilizados en su contra. Las organizaciones recién creadas se fraccionaron. De dos centrales de inicio, la vieja Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT) estatista y el Movimiento Independiente de Trabajadores (MIT), que venía a renovar al sindicalismo de Estado; se pasó a una situación de siete centrales. La Central Paraguaya de Trabajadores (CPT) que sobrevivió a la dictadura; la Confederación General de Trabajadores (GGT), auspiciada por el otro coloradismo, el oviedista; la Central Única de Trabajadores (CUT) y la Central Única de Trabajadores Auténtica (CUT-A), brazos del otrora proyecto unitario más cercano a la social democracia; la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), social-cristiana; la Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo (CESI-TEP) y la denominada fracción Clasista.

En cuanto a su participación política, hubo una disminución de su fuerza y de su valor. Después de las jornadas del Marzo Paraguayo (1999) cuando hubo autonomía y altruismo, los sindicatos perdieron iniciativa y prestigio. La mayor parte de movimiento funciona a la sombra política de otros o, cuando combate por intereses propios, estos son estrechamente corporativos y de corto plazo.

Lo dicho no cancela nada de lo ya ocurrido ni carece de excepciones. La sociedad creció cualitativamente, se diversificó con esta reconfiguración del movimiento obrero. Parte del propio reflujo consistió en que hicieron su trabajo. En haber ya conquistado el derecho a proponerse metas políticas y sociales. La sindicalización –a pesar de las adversidades que aún subsisten– dejó de ser aquel esfuerzo heroico de los pocos trabajadores que daba rienda suelta a su desesperación o temeridad, en el límite de su sensatez, con exagerado sacrificio de su propio destino personal y el de sus familias. Dejo de ser, por el otro lado, la correa de transmisión del Estado en contra de los empresarios opositores o de los obreros concientes.

Parte del reflujo obrero se explica por la pérdida de sus utopías. Los obreros ya no son vistos, y ya no se ven más a si mismos, o no en la misma medida, como representantes de grandes utopías, de dis-

cursos globales de la humanidad, con propuestas para todo. Esos sueños inmensamente amplios alentaban sin embargo la materialización de sus intereses más inmediatos. Parte de reflujo es efecto de condiciones materiales y sociopolíticas. La industrialización no ha progresado en Paraguay como proyecto de nación, el capital local prefiere al campo o al comercio de triangulación con poca modernidad económica, menos modernidad cultural y muy poca solidaridad urbana. El Estado permaneció oligárquico, sin espacio para alianzas modernizadoras e industriales, obrero-empresariales, que en otros países de América Latina permitieron la emergencia vigorosa del movimiento sindical.

Pero el futuro no está cerrado. El giro a la izquierda de América Latina y en Paraguay crea para el movimiento obrero, en el presente, un 'nicho ecológico' radicalmente diferente al de otrora, si bien igual o más confuso. Los cambios de la superficie de la sociedad y de la política no pueden ocultar la rigidez estructural de una sociedad excluyente y discriminatoria, con una correlación de fuerzas sociales inexorablemente desfavorables para el movimiento social y del trabajo. Esto se verifica y se mide en el crecimiento de la pobreza, de la extrema pobreza, así como en el impugnable paraíso fiscal en que viven los más ricos, en la campana de cristal o fortaleza de codicia y avaricia.

En nuestro tiempo de reconstrucción de expectativas, la historia es maestra y el pasado es un impulso valido para emprender travesías inéditas. Hoy la tarea gremial no transita, como antes, por recuperar la independencia perdida o por crear formas identitarias y expresivas capaces de definir a los obreros como colectividad: eso ya ocurrió. Transita por elevar la participación o por abstenerse en la instauración de formas modernas de solidaridad e igualdad social que amplíen los horizontes de la ciudadanía, para conquistar una sociedad más exitosa y acogedora, desde la dignificación del mundo del trabajo. Se trata siempre de 'cambiar la vida', pero, desde otro punto de partida y hacia otro punto de llegada.

Este texto analiza los vestigios y la memoria de la época cercana del renacimiento del movimiento obrero contra la dictadura y en la tran-

sición democrática, la época de construcción de un frágil orden político; hace balance de los resultados de la transición y la transformación del mundo de los obreros por ellos mismos, por la apropiación del obrero de sus condiciones de producción y de vida y por el advenimiento de una subjetividad colectiva, una cultura y un horizonte propio de visión sobre las cosas. También insinúa alguna nostalgia y ciertas premoniciones.

Nostalgia, porque, faltando una clase obrera creativa y combatiente, carece la sociedad de un valioso impulso al cambio social que no puede ser suplido. Premoniciones porque el movimiento no es simplemente un objeto de análisis, aunque lo sea. Es también un sujeto colectivo que puede encontrar en los sueños del pasado una fuente para construir nuevos sueños de futuro. Un mundo construido sólo por el mercado y por el capital es un mercado inhabitable. La utopía del neoliberalismo puede conseguir equilibrio en sus ecuaciones, pero, en la vida, realiza esas utopías negativas donde lo único que vale es la mercancía y la mercantilización de la vida en provecho del lucro, que al extremo atentan contra si mismo al producir las crisis mundiales: excesos en que la acumulación de capital se ahoga en el dinero.

Estas últimas son reflexiones ante las cuales el historiador o el sociólogo deben tomar una prudente distancia. Su trabajo es contraponer a la experiencia inmediata y a los sueños inevitables, los elementos duros de la realidad con la cual debe medirse la acción individual y colectiva; aportar rigor y transformar la memoria en historia, la experiencia social en disciplina académica. Para eso, este trabajo compila una inmensa información cualitativa y cuantitativa, la vuelve inteligible y le aporta el espíritu científico que es posible en las ciencias sociales, que no es el mismo que sobrevuela a la ciencia natural o a las matemáticas, fórmulas que el científico social puede emplear, pero, a las cuales no puede reducirse.

José Carlos Rodríguez
20/05/2009

Roberto L. Céspedes R.

Introducción

¿Qué pasó con el sindicalismo en los años iniciales de la transición y cómo se vincula este proceso con la última etapa del autoritarismo *stronista* (1986-1992)? ¿Por qué es importante ese período?, o, desde otra perspectiva, ¿por qué estudiarlo hoy, cuando el golpe de Estado que causó esa transición ocurrió hace ya dos décadas? Quien esto escribe es sociólogo y no historiador¹, y los artículos que componen este libro se redactaron y publicaron en aquellos años; esto es, entre quince y veinte años atrás. Estas preguntas o dudas puede tener, o quizá ya las tenga el/a lector/a. Cuanto sigue pretende responderlas y justificar aunque suene peyorativo así esta publicación.

Primero. El sindicalismo constituye un fenómeno propio de la sociedad moderna-industrial que en el Paraguay cuenta y en forma creciente, sin descuidar el peso de la otra cara de la sociedad, la tradicional-agraria. Es más, un análisis de la sociedad paraguaya sería incompleto si ignorase al sindicalismo; así se lo considere grupo de presión, movimiento social o expresión de clase social.

¹ Licenciado en Sociología por la Universidad Católica del Paraguay (1981); M.A. in Sociology por Rutgers, the State University of New Jersey, U.S.A. (1983); M.Phil. in Latin American Studies por Glasgow University, Scotland, U.K. (1994); opiniones personales; los análisis no comprometen a las instituciones en las que trabaja o ha trabajado; cespedes@rieder.net.py.

Segundo. El movimiento sindical existe en un contexto político, enfatizado en el presente estudio. Este contexto lo condiciona significativamente, así como la economía restringe o favorece su acción, y la cultura pesa en sus orientaciones políticas y formas organizativas; esto es, el triángulo básico de sus condicionantes. Al estudiar al sindicalismo en la transición, resulta imprescindible compararlo con el contexto anterior: la longeva dictadura *stronista*. Sin ésta no se podrá comprender los cambios que significaron el advenimiento del proceso iniciado el 3 de febrero de 1989, cuyos efectos hoy continúan.

Tercero. La importancia de esos años iniciales de la transición reside en su cualidad de período fundacional en el sistema de relaciones laborales vigente. El sindicalismo deja de ser una referencia simbólica *antidictadura* al constituirse en un actor social real, aunque pequeño y débil. Sus tendencias, que habrían de verificarse más adelante, ya se encuentran, parcialmente, «instaladas» en aquellos años. Lo cual no quiere decir que todo lo actual ya se encuentre allí, evitando una visión esencialista.

Cuarto. Otra cuestión es el abordaje del tema: inicialmente sociológico, que devino en sociología histórica. El enfoque sociológico de temas pasados es una tradición importante en los clásicos; a saber: Durkheim, Marx y Weber. Con propiedad puede decirse que una sociología sin historia es incompleta. En este caso, no se trata de un análisis con el oficio de historiador. Sin embargo, una historia que es pensada a través de problemas, y una sociología del pasado tienen elementos en común: configuran las interrelaciones sociales y tratan de explicarlas. Pero, definitivamente, el peso del tiempo es diferente en una y otra.

Quinto. Esta publicación también se explica por la consideración de aunar en un único texto materiales publicados e inéditos. Ambos están dirigidos a un público mayor y nuevo, respectivamente, y con la facilidad que otorga una compilación de artículos con un hilo común: el sindicalismo en el autoritarismo y en la transición, entre 1986 y 1992; lo que explica el título de la obra. De esta manera

se brindan mayores oportunidades para debatir sobre el tema, señalar sus vacíos, imprecisiones, errores, o registrar aciertos, señalar lecciones o constantes, etc. La necesidad de contar con reflexiones sobre los actores sociales subalternos, como el sindicalismo, es mayor, porque, por lo general, los mismos no son objeto de estudio o lo son en menor medida.

Una breve consideración sobre los condicionamientos sociales e institucionales de la producción del conocimiento resulta oportuna. La vida cotidiana de investigación y, con mayor razón, de consultorías en una Organización No Gubernamental (ONG) impone escribir informes, los cuales se pueden eventualmente convertir en ponencias para seminarios, a menos que existan restricciones para ello. No se escribe para producir un libro, en el sentido estricto del término, estructurado y desarrollado como uno quisiera. Los libros, con las proporciones y énfasis que uno desearía, usualmente son tesis doctorales que casi no existen en nuestro medio ni, en particular, en las ciencias sociales.

Entonces, los libros tienen, en gran parte, origen en la recopilación de artículos, ponencias e informes publicados e inéditos. Este libro también tiene estas características. La gran mayoría de los mismos se llevaron a cabo dentro de un espacio institucional: el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), al que se reitera el agradecimiento por el apoyo dado y en un momento en el cual las ONG todavía no se encontraban aún orientadas predominantemente a las consultorías, por vitales necesidades de supervivencia como razón principal.

Sexto. En el caso paraguayo, sobre el tema en este período, existen muy pocos libros o algunos de los existentes tuvieron escasa difusión al público; es el caso de **Paraguay: Un camino hacia la democracia** de Ramiro Barboza y otros (Asunción, 1991). El único libro de la etapa antes del golpe sigue siendo **El sindicalismo en Paraguay** de Ramiro Barboza (Asunción, 1987). Sin embargo, el sistema de relaciones laborales vivió una refundación a partir de 1989. Los cambios fueron de tal magnitud y profundidad que para comprender al presente aquel texto resultó insuficiente, aunque es una referencia indispensable para

ese pasado. Es más propiamente historia. Lo cual no debe, tampoco, conducir a la ingenuidad de pensar que no existan continuidades históricas profundas que siguen impactando al presente.

Sobre el período 1989-2002, se cuenta con el texto de Roberto Paredes, **El sindicalismo después de Stroessner** (Asunción, 2002), que abarca un período mucho mayor y presenta otro enfoque, más narrativo. Asimismo, el Centro de Documentación y Estudios (CDE) ha publicado su *Informativo Laboral* que incluye información y artículos cortos. Breves análisis, siguiendo el formato de la publicación, también se encuentran en los informes anuales de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), **Derechos Humanos en Paraguay**, desde 1996 hasta el último del 2008. El texto aquí presentado difiere o complementa parcialmente los anteriores, al ofrecer un enfoque más académico del breve pero clave, desde este punto de vista, período 1986-1992.

El presente trabajo consta de cinco partes, que contienen doce capítulos; se trata de partes de muy diferente volumen, medido por la cantidad de páginas. El sindicalismo y transición analiza la segunda parte, que es la principal, y que da su nombre al libro. Sigue en importancia, con el mismo criterio, la tercera parte sobre relaciones laborales en la transición, que estudia a tipos de relaciones y a los componentes de las relaciones de trabajo con un énfasis diferente de la anterior. Estas dos partes constituyen dos tercios del texto.

Sindicalismo y autoritarismo, la primera parte, analiza brevemente el contexto histórico socioeconómico, el marco regulatorio jurídico-institucional de las relaciones laborales y el sindicalismo en el período anterior a 1989. La segunda, **Sindicalismo y transición**, contempla aspectos específicos de la nueva fase como el discurso sindical, la acción política del sindicalismo como nuevo actor en el proceso político y a las huelgas, una típica expresión del nuevo proceso. **Transición y relaciones laborales** es el tema de la tercera parte. Estudia el contrato colectivo de trabajo, el cambio político y su influencia en el control del proceso de trabajo, y las relaciones laborales en el Sector Público. La cuarta, **Problemas y desafíos**, se cen-

tra en las tendencias vigentes y en algunos desafíos que afronta el sindicalismo independiente, como la concertación social y la integración latinoamericana. La **Bibliografía** consultada, teórica y nacional, para el estudio se encuentra en la quinta parte.

Es menester reconocer las limitaciones del trabajo, a manera de advertencia, para evitar la búsqueda de lo que no se puede hallar en él. Hay repeticiones en varios capítulos, porque fueron escritos sin la idea de relacionarlos o en distintos tiempos o porque en el desarrollo de los mismos se requiere de referencias globales. No obstante, se ha buscado evitarlas hasta donde fue posible. Pero esas repeticiones permiten una lectura independiente de cada uno de los capítulos, para que cada quien seleccione el tema de su preferencia y lo lea sin necesidad de acudir a los previos. Es el caso de huelgas, sindicalismo y transición, sindicalismo y autoritarismo y relaciones laborales en el Sector Público; en el cual el citado en primer lugar contiene aspectos de los anteriores, pero en forma resumida. Esto se repite en los siguientes capítulos mencionados.

También cuenta con ensayos breves, que, como su nombre lo dice, muestran (hipótesis) antes que demuestran (dichas ideas presentadas como hipótesis y verificadas); es el caso del control del proceso de trabajo y ya con objetivos más amplios, se presenta la cuarta parte sobre los desafíos que afronta el sindicalismo. Para comodidad del/a lector/a, al final de esta presentación, se incluye el listado de capítulos con las fechas en que fueron publicados o el término de redacción para ubicarlos e indicar el alcance temporal de los mismos.

Ciertos temas claves, desde otras perspectivas, se omitieron y otros no habían sido desarrollados en su totalidad. Sobre aquellos, se anota al análisis de género en el sindicalismo y en la clase trabajadora; o de la cultura y la democracia sindical; o de las relaciones internacionales del sindicalismo independiente. Para completar el panorama sindical urbano, sería necesario el análisis de los trabajadores del sector informal urbano y del campesinado, porque sólo con ellos a pesar de sus diferencias el sindicalismo urbano dispondrá de subs-

tantiva capacidad de presión. En relación con los temas insuficientemente estudiados, hubiese sido óptimo un mayor desarrollo de la estructura socioeconómica que sirviera de contexto al movimiento de los trabajadores. Lo mismo puede señalarse del sector empresarial y del aparato de Estado en la cuestión laboral, específicamente el Ministerio de Justicia y Trabajo.

Como se trata de textos publicados o inéditos de momentos anteriores, aparecen errores de apreciación de la coyuntura en cuanto a hechos que se cumplieron o no. Por razones de ética personal y profesional, se los mantiene. Tampoco se ha tratado de justificarlos. Son parte del oficio, aunque demasiada gente no lo acepte ni en privado ni en público, y mucho menos en la palabra impresa.

Cabe agradecer a quienes, de una u otra manera, permitieron la acumulación de estos textos aparecidos, fundamentalmente, en la *Revista Paraguaya de Sociología* del CPES y en la revista *Acción* del CEPAG; o como Informes para la Comisión de Movimientos Laborales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); aquí presentadas con muy ligeras modificaciones de forma. Resulta imposible no dar las gracias a Marcello Lachi por su generosidad en la oferta de publicación, en los largos plazos concedidos para la organización del libro y por su tenacidad a toda prueba para obtenerlo. De igual manera, y con el mismo peso, vale agradecer a las Comisiones Obreras de Cataluña, Reino de España, que hicieron posible la publicación. En esta atmósfera, se dedica el libro a Francisco Gaona, dirigente del magisterio e historiador sindical, a quien conocí por sus escritos y sus cartas; y a Odón Oviedo y Fulgencio Bareiro Rodas, luchadores sindicales a quienes sí conocí personalmente. Todos ellos, parafraseando a Bertold Brecht, son esos hombres imprescindibles porque no luchan un día, o un año, o un tiempo prolongado, sino que luchan toda la vida.

Esta presentación ya se extendió bastante, y resulta oportuno recordar a Francisco de Quevedo, quien, al inicio de **El mundo por dentro**, clamaba: «Dios te libre, lector, de prólogos largos»; referencia descubierta en el prólogo de **El informe de Brodie** de Jorge Luis

Borges. Como final, dos reflexiones leídas en la introducción de **Migraciones**, de Eligio Ayala, y que sirvieron de orientación. Ayala decía que «escribía para aprender» y «para que otros acierten mejor»; aquello constituye el mejor aprendizaje y este se logra mediante la acumulación de los aciertos o la crítica a los desaciertos.

Nota: Los artículos, con su correspondiente fecha de revisión, presentación o publicación, son:

Primera parte: Sindicalismo y autoritarismo: 1. Historia, legislación laboral e instituciones reguladoras; 2. Sindicalismo y autoritarismo; todos entre 1987 y 1990;

Segunda parte: Sindicalismo y transición: 3. El discurso sindical, noviembre de 1990; 4. Sindicalismo y transición, marzo de 1991; 5. Las huelgas de la transición, setiembre-diciembre de 1994;

Tercera parte: Relaciones laborales y transición: 6. El contrato colectivo, mayo-agosto de 1991; 7. Cambio político y control del proceso de trabajo, diciembre de 1991; 8. Relaciones laborales en el Sector Público, setiembre-diciembre de 1993;

Cuarta parte: Problemas y desafíos: 9. Sindicalismo, concertación social e integración regional, agosto de 1992; 10. Los desafíos del sindicalismo independiente, junio de 1990;

Quinta parte: Bibliografía: 11. Teórica e internacional, 1993; 12. Paraguay, 1993.

1ª Parte

Sindicalismo y autoritarismo

*La acción transcurre en un tiempo que no
acaba de morir: tiempo que tanto puede ser
hoy como ayer; y abarca todos los tiempos
de morir sin tribunal ni ley.*

**Cantata heroica a Pedro Juan
Caballero, Prólogo, Ramiro Domínguez**

1. CONTEXTO HISTÓRICO, LEGISLACIÓN E INSTITUCIONES REGULADORAS¹

1. Contexto histórico

El desarrollo tardío de la sociedad paraguaya obedece a tres factores que la condicionaron substantivamente: 1) el relativo aislamiento interno e internacional; 2) el ritmo de crecimiento económico extremadamente lento; y 3) la recurrencia y permanencia de un sistema político autoritario. El primero, a nivel interno, se comenzó a superar con la infraestructura vial y radial en la década de 1960, mientras que el internacional, en el siguiente decenio.

El segundo se caracterizó por un ritmo en extremo lento, ejemplificado en el Producto Interno Bruto (PIB) y el estancamiento de la participación industrial. Estos rasgos se mantuvieron, a excepción del periodo 1973-1981, el de mayor crecimiento hasta el presente, pero no alteraron, de manera significativa, el peso de la producción industrial. Por último, el tercero es una constante de muy larga data: la preeminencia visible del estamento militar en los últimos cin-

¹ Los capítulos de esta I Parte –*Sindicalismo y autoritarismo*– se escribieron entre 1987 y 1990.

cuenta años; asimismo, se incluye a caudillos, más o menos carismáticos, con un sistema de prebendas y privilegios que configuran relaciones clientelistas desde el Estado, el partido, el caudillo o la combinación de todos ellos.

La ausencia de una experiencia populista industrialista, en la década de 1940 o posteriormente, deviene en un factor socioestructural clave para entender la debilidad del sector laboral-industrial y del sindicalismo. En comparación con otros países de la región, en el Paraguay no existieron élites industrializantes, suficientemente poderosas o influyentes, que requirieran el apoyo sindical contra las clases propietarias agrarias. Es más, se podría afirmar que precisamente aquellas no pudieron incorporar al sindicalismo emergente y darle fuerza, debido, a su vez, a la debilidad estructural de su proyecto y a su consiguiente falta de vigor.

En otras palabras, el desarrollo capitalista paraguayo se ha caracterizado por un ritmo de crecimiento lento y subordinado más a los centros regionales que al mercado mundial. Actualmente, el modelo agro-exportador, de «crecimiento hacia afuera», implementado desde 1960, se viabiliza a través de la soja y el algodón, que constituyen el 75% de las exportaciones legales. Este modelo de desarrollo no privilegia al sector industrial y, por consiguiente, carece de una base obrera industrial, la cual con el sector de la construcción constituyen usualmente los grupos más dinámicos del sindicalismo. Por el contrario, la tendencia a la tercerización de la mano de obra y a la informalización de la economía constituyen los rasgos dominantes.

La población total estimada, en 1990, es de 4.276.649 habitantes, con 48,0% de población urbana (2.052.792 personas) y 34,5% de la Población Económicamente Activa (PEA) (1.475.445). Sobre esta base, los grandes rasgos que se perfilan son:

a) a nivel nacional, un proceso de asalarización casi estancado, 4 de cada 10 personas, en los últimos veinte años;

b) en el Área Metropolitana de Asunción (AMA), de mayor desarrollo de relaciones capitalistas, entre 1983 y 1990, 2 de cada 3 per-

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

sonas de la PEA son asalariados, con el estancamiento y hasta decrecimiento en ciertas áreas, como la de los obreros/jornaleros, al tiempo que se encuentra un rápido incremento de los empleados privados y las empleadas domésticas;

c) en el mismo lapso y área se ha formado un conjunto de categorías socioeconómicas informales con importante peso (de un piso del 23% hasta un máximo estimado del 50%); por otra parte, sólo 1 de cada tres personas de la mano de obra, de acuerdo con el pago del salario mínimo legal, se encuentra vinculado a la economía formal.

En resumen, el crecimiento capitalista se expande entre la asalarización y la informalidad con un ritmo lento, especialmente de la primera; mientras que crecen los sectores terciarios y el empleo en la economía formal se estanca.

Comparando las cifras de los Censos Nacionales de 1962, 1972 y 1982, se observa que la proporción de asalariados ha disminuido ligeramente: 41,6%, 40% y 37,7%, debido a probables dificultades de clasificación en este último caso. Según estimaciones, en 1990, el 46% de la población total se dedicaba a la agricultura, 14% a la industria, 7% a la construcción, 3% a los servicios básicos y 30% a otros servicios. El denominado sector industrial, según cifras de 1988, concentraba a 22.000 establecimientos y 155.400 empleados; las Unidades Productivas (UP) con 20 y más personas sólo representan al 5%, pero contaban con 22% del empleo y 48% del Valor Agregado Industrial (VAI).

En contrapartida, las UP o artesanías con 2 a 5 trabajadores representan el 70% del total, 36% del empleo y 14% del VAI. Dada esta estructura «industrial», también resulta significativa la escasa concentración laboral, a lo largo de la década de 1980. Entre 1983 y 1990, de la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO) del AMA, la población asalariada ubicada en UP con 20 y más personas, representó un poco más del tercio del total de asalariados. Asimismo, dentro de estas UP «grandes» se encontraba una gran cantidad de funcionarios públicos que no podían sindicalizarse por ley.

Se han ofrecido datos del AMA en razón de que, en 1990, la misma contaba con 1.156.806 habitantes, que representaba el 27% de la población nacional y el 56% de la población urbana; con una PEAO de 486.108 personas. El desempleo abierto era del 7% solamente, pero el subempleo visible –o de la población ocupada que trabaja menos de 30 horas semanales, que desea trabajar más tiempo, cambiar su ocupación principal y que carece de ingreso o tiene un ingreso inferior al mínimo legal– alcanzaba el 5%, mientras que el subempleo invisible –o de la población ocupada que normalmente trabaja 30 o más horas, que desea cambiar su ocupación principal y carece de ingreso o este es inferior al mínimo legal– llegaba hasta el 12%. De esta forma se tiene casi 1 de cada 4 personas de la PEAO en situación de pobreza o pobreza crítica o extrema.

En la misma fecha y lugar, los empleados (privados), las empleadas domésticas y los cuentapropistas han crecido más dinámicamente que el conjunto. La PEAO se compone de 25% de obreros/jornaleros o 120.897 personas; 21% de empleados privados o 102.501 personas; 12% de empleados públicos o 57.939 personas; y 10,5% de empleadas domésticas o 50.946 personas. Por otra parte, los cuentapropistas llegan al 22% o 108.465 personas; los empleadores al 9% o 43.386 personas y los familiares no remunerados al 0% o 1.974 personas; esto es, un total de 32% de no asalariados.

Sin embargo, históricamente el potencial sindicalizable se reduce por la exclusión del funcionariado público, y porque el tipo de organización gremial dominante es el sindicato de empresa que requiere un mínimo de 20 trabajadores. Por último, debe señalarse que aproximadamente dos tercios de la PEAO individual del AMA no recibía un salario mínimo legal, G. 250.000 durante 1991, equivalente a 180 dólares norteamericanos aproximadamente.

En resumen, el escaso desarrollo industrial y de la asalarización, un significativo subempleo y una pequeña concentración laboral, tercerización e informalidad, y un elevado subempleo y desempleo contribuyen a contextualizar una clase trabajadora, asalariada, con escaso peso numérico y estratégico, en un país orientado hacia la

agroexportación. Estas limitaciones socioeconómicas se complementan con el análisis del régimen político y de la legislación laboral que constituyen los ejes socioestructurales en los que se encuadra el potencial de la acción colectiva de la clase trabajadora.

2. Legislación laboral e instituciones reguladoras

2.1. La legislación del trabajo

La legislación laboral, marco normativo de las Relaciones Laborales (RR.LL.), se caracteriza por una aguda intervención estatal sobre los actores y el conflicto, reduciendo radicalmente la libertad de acción de los mismos –en especial de los trabajadores– y con medidas punitivas muy leves a los empleadores. El agudo intervencionismo estatal se basa en los *Código del Trabajo* y *Código Procesal del Trabajo*, promulgados en 1962 y casi «congelados» desde entonces o con modificaciones menores.

El primero privilegia, en cuanto a extensión de artículos, el contrato individual y al trabajador en relación de dependencia; los pocos artículos vinculados a las relaciones colectivas expresan, en forma nítida, la intención del gobierno de controlarlas, pero aun con las restricciones de la legislación vigente, durante el régimen *stronista*, únicamente ella no regía las RR.LL. Éstas se encontraban también sometidas al arbitrio del empleador, de ahí que el cambio se ha dado, además de las libertades organizativas, en la acción colectiva orientada al cumplimiento de la legislación vigente.

2.1.1. *Las relaciones laborales individuales*

El marco normativo cubre aspectos importantes, como horas de trabajo o protección a la mujer. Sin embargo, la estabilidad laboral, la indemnización por despido injustificado y la cuestión del salario evidencian la desprotección del trabajador. La estabilidad laboral recién se adquiere a los diez años de servicio con el mismo empleador (Art. 95). La indemnización por despido injustificado es de sólo quince

días de salario por cada tres años o fracción. El Salario Mínimo Legal (SML) es para «satisfacer las necesidades normales de alimentación, habitación, vestuario, transporte, previsión, cultura y recreaciones honestas considerándolo (al trabajador) como jefe de familia». (Art. 250). Este SML no sólo estaba desfasado por la inflación, sino que tampoco se lo pagaba, como se anotó en el análisis socioeconómico.

2.2. Las relaciones laborales colectivas

a) La sindicación

La afiliación sindical, para asalariados y empleadores, es optativa (Art. 282 del Código Laboral); por ésta y otras razones represivas la sindicación ha sido históricamente minoritaria. Dada esta tradición, los empleadores reprimieron todo inicio de organización sindical que pudo ser económica por vía del despido, policial por medio de apresamientos o impedimentos de reuniones, o legal por vía del impedimento informal –por bloqueo o dilación– de la inscripción o reconocimiento de la nueva organización en la Dirección General del Trabajo (DGT) o Autoridad Administrativa del Trabajo (AAT).

Los tipos de organización pueden ser: sindicatos de empresa y sindicatos gremiales. Se necesita un mínimo de 20 trabajadores para el primer tipo y uno de 30 para el segundo (Art. 289). El sindicato de empresa ha sido hegemónico debido a la tendencia a la sindicación en unidades productivas mayores, la dispersión laboral, el escaso nivel de conciencia y el control-represión. Entonces, resulta aún muy difícil la sindicación por empresa considerando que sólo el 40% de la PEA ocupada del AMA (122.548 personas) trabaja en unidades con más de 20 personas, y de esta cantidad los numerosos funcionarios públicos, ubicados en «grandes» unidades productivas, quedan excluidos.

Otro aspecto de importancia es el reconocimiento del sindicato por la AAT. Sólo a partir de entonces, el sindicato puede actuar legalmente de manera que sus actos sean válidos (Arts. 291 y 299). El

reconocimiento comprende tanto a los nuevos sindicatos como a la dirigencia de los sindicatos existentes o reconocidos. En ambos casos, el margen de intervención del Estado es clave. Dentro de este contexto, debe señalarse la irrisoria penalización que reciben los empleadores que se nieguen a tratar con un sindicato reconocido; ella oscila entre 1.000 y 5.000 G. (Art. 384); esto es (1 USD=1.450 G), 0,70 y 3,50 dólares norteamericanos, respectivamente.

El **Fuero sindical**, una de las pocas modificaciones del Código, en 1985, favorece al sindicato de empresa por el número de personas que protege y sólo se otorga después de que el nuevo sindicato o la nueva Comisión Directiva hayan sido reconocidos por el Gobierno. Con lo cual se evidencia el interés estatal en atomizar al sindicalismo e intervenir en su «protección».

b) El contrato colectivo

El contrato colectivo, ya reducido de antemano, de hecho, considerando los sujetos excluidos (funcionarios públicos) o los trabajadores de pequeñas empresas, las directivas de los sindicatos que, por razones arbitrarias, eran o no reconocidas, recibe nuevamente la intervención estatal en cuanto que la AAT es la que debe homologar los contratos colectivos para que entren en vigencia (Art. 316). Como es de esperarse, en las cláusulas de todos los contratos vigentes se mantiene este punto. El empleador se obliga a negociar contratos colectivos sólo en unidades productivas con 20 y más trabajadores (Art. 323), siempre y cuando éstos lo demanden. Los empleadores que se opongan a la celebración de un contrato colectivo sin razón alguna deben pagar una irrisoria multa, cuyo monto, al igual que en el caso anterior, oscila entre 1.000 y 5.000 G (Art. 384).

c) El derecho de huelga

La legislación, en la práctica, impide la huelga legal, restringiendo sujetos, causales, requisitos y procedimientos, y privando a los trabajadores de su mayor instrumento de presión. La reglamentación, en primer lugar, excluye a los funcionarios públicos y, de hecho, a los trabajadores de unidades productivas pequeñas sin sindicato.

Sigue con los trabajadores de los servicios públicos (Art. 358, c), entendidos tan laxamente, que comprende a una gran cantidad de personas. Las razones de la huelga pueden originarse en el incumplimiento del contrato colectivo, en la negativa del empleador a renovarlo o a renegociarlo, y en solidaridad con una huelga llevada a cabo por estos motivos y que haya sido declarada legal (Art. 350).

Entonces, la relación entre el contrato colectivo y la huelga constituye un círculo vicioso porque sólo se obtiene contrato colectivo mediante huelga y la huelga sólo se puede hacer, legalmente, si se dispone de un contrato colectivo. Como han sido muy pocos los sindicatos que han contado con contratos colectivos, ninguna huelga ha podido ser legal; además, no existían sindicatos o estaban controlados. Esta cadena de restricciones también comprende a los requisitos y a los procedimientos. Finalmente, cabe notar las mínimas penas para los empleadores, mientras que los trabajadores reciben castigos rigurosos (Art. 358, c).

El conflicto se remite al arbitraje obligatorio donde se lo «congela» hasta volverlo obsoleto, en la mayoría de los casos y rubros, particularmente en cuanto a salarios. Cuando un sindicato presenta un pliego de demandas y éstas no son contestadas por el empleador, el conflicto pasa a la Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje (JPCA), según el decreto ley 3.287/1964. La conciliación es voluntaria y, en este aspecto, los empleadores han demostrado una consistencia única: en ningún caso, a menos que hubiere pedido ministerial, se presentan a esta audiencia. Es más, aun ante un pedido del Estado, en innumerables casos han faltado a esta cita.

El arbitraje estatal obligatorio hace que los conflictos colectivos se diriman en el ámbito legal, una vez dictados los laudos arbitrales. Éstos se apelan por vía del *Código Procesal del Trabajo* para evitar que se pueda atentar contra las leyes de orden público (Art. 312 del Código Procesal). Entonces, el contrato colectivo queda en manos de los abogados de las partes, en un proceso que puede durar fácilmente de dos a tres años antes de resolverse, y cuando ello ocurre

la inflación se encarga de restarle actualidad dado que, por ejemplo, no existen cláusulas de reajuste salarial por inflación.

2.3. Las instituciones reguladoras

a) El Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT)

Aplica la legislación laboral sesgadamente, a favor del sector empleador, y reconoce al conflicto sindical y a los sujetos del mismo. Permite, formalmente, las libertades organizativas, pero no se preocupa por exigir el cumplimiento de la ley en los aspectos económicos, como el pago del Salario Mínimo Legal (SML).

El MJT, entendido como aparato administrativo, recibe una ínfima asignación del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN), que afecta substantivamente a ambas áreas: Justicia y Trabajo. En 1987, dos años antes del golpe, el Presupuesto de la Administración Central era de 209.513,3 millones de guaraníes, correspondiendo al MJT el 1,7%; en 1991 fue de 1.247.249 millones de guaraníes y correspondió al MJT el 1%. Continúa un aparato obsoleto con el personal de siempre, mayoritariamente compuesto por funcionarios sin idoneidad y con escasísimos salarios, que mantienen las bases para la corrupción. En efecto, la Administración Central en 1987 contaba con 77.898 funcionarios y el MJT con 1.267 mientras que, en 1991, del total de 96.660 funcionarios, el ministerio disponía de 1.590; en ambos casos: 1,6% del personal. La Dirección del Trabajo con 80 funcionarios tiene 19% de egresados universitarios y 36% con algún estudio universitario; la amplia mayoría no gana el SML; y sólo cuenta con 26 inspectores para 15.000 empresas registradas.

Las ligeras innovaciones se dieron más en la creación de instituciones antes que en personal y recursos, como son la creación del Consejo Nacional de Higiene y Seguridad y de la Sub-Secretaría del Trabajo, creada en febrero de 1991, esto es, elevaron de rango a la Dirección General del Trabajo que hoy continúa. Finalmente, debe señalarse que el MJT cuenta con un Servicio Nacional de Empleo (SNE), más dedica-

do a recolectar información sobre empleo que a implementar programas de empleo. Del mismo ministerio depende el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), con asistencia técnica internacional.

b) Órganos tripartitos de consulta

En principio, está vigente el tripartismo (Gobierno-empleadores-sindicatos). Sin embargo, en los organismos siempre predomina una gran cantidad de agentes-representantes de instituciones estatales, de manera que es el gobierno quien decide en última instancia, como en el caso del Consejo Nacional de Salarios Mínimos (CNSM) o la JPCA.

c) Entes estatales de regulación en materia salarial y de condiciones de trabajo

Las condiciones de trabajo usualmente son reglamentadas por decretos leyes, como en el caso de la higiene y seguridad industrial. En cuanto a los salarios, el SML es establecido en el CNSM en donde se encuentran seis representantes del Estado, dos de los empleadores y dos de los trabajadores (Art. 253); anteriormente, los reconocidos eran los de la central única paraestatal, y hoy en el pos golpe, uno de ésta y otro de las independientes. En cualquiera de los casos, el poder de los sindicatos independientes es mínimo.

d) La justicia laboral

Es onerosa, marcadamente sesgada a favor de los empleadores y, sobre todo, obediente a las directivas del poder estatal. Un típico ejemplo de su accionar es el rápido recurso de amparo concedido a los empleadores en caso de huelga, exigiendo protección policial. También puede encontrarse igual orientación, concesión de amparo, en el caso de que los sectores «amarillos» (paraempleadores) o paraestatales busquen la suspensión de cualquier asamblea de un sindicato combativo. El mejor ejemplo de esta orientación se percibió en el I Congreso Ordinario de la CUT, en agosto de 1991, suspendido por orden judicial mediante amparo concedido a una directiva paralela a la de un sindicato de la CUT. Debe señalarse que las irregularidades de la justicia no sólo se registran en el área laboral.

2. SINDICALISMO Y AUTORITARISMO²

Este capítulo analiza al sindicalismo dentro del régimen autoritario del general-presidente Alfredo Stroessner; específicamente las relaciones entre el Gobierno, los trabajadores y los sindicatos en el Paraguay de la década de 1960 a la de 1980, con énfasis en la de 1980. Mediante el análisis de la naturaleza y características de esas relaciones se pretende realizar un estudio de caso, generalizable, con las limitaciones pertinentes, acerca de los vínculos de dominación entre el Gobierno y los actores sociales subalternos, expresión parcial de Estado y Sociedad. La investigación se encuadra dentro de los ejes de modernización y democratización del Estado y la Sociedad en el contexto de la «crisis nacional».

La hipótesis central es que, por una parte, el Gobierno implementó un proceso de modernización autoritaria puntual para un me-

² Esta sección se basa en el informe «*Modernización/Democratización del Estado y la Sociedad en Paraguay (1982-1987)*», Asunción, CPES, Noviembre de 1987, 60 págs. mimeografiadas, para el proyecto «Ciencias sociales, Crisis y Requerimientos de Nuevos paradigmas en la Relación Estado / Sociedad / Economía». Posteriormente, fue ligeramente modificado a mediados de 1988; se presentan sólo las partes pertinentes del mismo.

mejor control de la sociedad, mientras que, por la otra, las fuerzas sociales emergentes demandaban una mayor autonomía y participación. Este lento y fragmentado proceso de desestatización de la sociedad se interpreta como una demanda democratizante de la sociedad.

La modernización del Estado simplemente plantea mayor eficiencia y eficacia en los aparatos administrativos y medidas del Gobierno para seguir una lógica de poder autoritario en los mecanismos de control societal³. Esto es, el núcleo de poder y las fuerzas sociales que lo componen y a quienes representa no negocian ni ceden terreno de poder alguno. Por otra parte, la modernización se orienta a aspectos puntuales y no sectoriales, sin que se alteren los lineamientos generales tradicionales del modelo de relaciones entre el Gobierno, los trabajadores y el sindicalismo, a pesar de la «crisis económica» iniciada en 1982.

La demanda democratizante de la sociedad y la del sindicalismo autónomo constituyen el otro polo de la relación. Como es de esperarse, esta exigencia proviene de las fuerzas sociales subalternas emergentes, puesto que el régimen político –por su naturaleza– prevé, bloquea o reprime dicha reivindicación. Asimismo, la situación se torna compleja dado que no se plantea el retorno a un régimen democrático representativo, ya que éste no existió en el pasado reciente. Sin embargo, se ha adoptado el concepto de democratización, en cuanto que la sociedad en general y ciertas fuerzas, como el sindicalismo en particular, pugnan por participar en las orientaciones societales y sectoriales, en la asignación de bienes o en la distribución de los recursos culturales, así como en la imprescindible autonomía organizativa para poseer la fuerza necesaria con el fin de incidir en los procesos mencionados.

³ Se utiliza la expresión societal en lugar de social porque aquella abarca los aspectos económico, social, político, cultural; en fin, la totalidad.

2.1. El régimen político autoritario

En 1954, el general Alfredo Stroessner inicia una dictadura militar caudillista, con el apoyo del Partido Colorado, y uno de sus ejes de reproducción es el sistema de prebendas y privilegios (Caballero, 1986). El régimen defiende, fundamentalmente, intereses de la burguesía agroexportadora y financiera, tanto local como internacional, y sus propios intereses, como la burocracia pública, expandida en forma desmesurada, con rasgos clientelistas, ineficiente y corrupta.

Una particularidad del régimen es su imbricación con la Asociación Nacional Republicana (ANR) (Partido Colorado) pero subordinando a ésta al régimen militar caudillista. Se trata de un partido tradicional, ya centenario; un partido de patronazgo en la acepción weberiana; de base campesina y con una conducción tradicionalmente oligárquica y centralista. Este aparato le sirve al Gobierno como un agente ideológico y organizador del control societal. El partido, entonces, constituye el elemento de consenso del régimen y permite la permanencia de este, a diferencia de otras dictaduras militares de nuevo cuño. Además, existen factores socioestructurales, como la cuasi inmutabilidad de la sociedad agraria tradicional o factores socioculturales, como el miedo y la tradición de clientela.

Si se pensara en una imagen que reflejase al régimen paraguayo, podría dibujarse una pirámide en cuya cúspide se encuentra el presidente «electo» en 1954 y «reelecto» para sucesivos periodos de gobierno hasta su derrocamiento en 1989. En las bases, el ángulo mayor correspondería a las Fuerzas Armadas, seguido por el del Gobierno y, finalmente, el del Partido Colorado gubernista, ya que existen otras fracciones internas opositoras. Se trata del partido **del** gobierno y no el partido **de** gobierno, ya que se encuentra subordinado al núcleo de poder (Caballero, 1987).

El paulatino y substantivo control societal se basó en una política represiva y clientelista, gracias a una sistemática utilización de la violencia contra todo intento de organización autónoma y mediante la cooptación. Todo ello dentro de una estrategia global caracte-

rizada por un lento desarrollo agrario y un modelo político tradicional, en el que el Partido Colorado le permitió a Stroessner el consenso, control y andamiaje institucional durante su prolongada permanencia en el poder.

El Estado, para imponer su dominación sobre la sociedad y especialmente sobre los sectores subalternos, implementó una estrategia sistemática y coherente de, por una parte, bloqueo a la organización autónoma o represión preventiva y, en última instancia, de represión abierta. Y por la otra, el sistema de prebendas y privilegios sirvió de canal de incorporación de las organizaciones domesticadas o por domesticarse. Esta cooptación de los agentes sociales o referentes organizativos demostró su eficacia en desmovilizar a los sectores que supuestamente debían representar.

Sin embargo, toda dictadura extremadamente larga pasa por fases que se asientan en la legitimación política –basada en el consenso o en la fuerza– y en el desarrollo económico, sea favorable o negativo. No necesariamente los polos coinciden; por ejemplo, legitimidad económica por crecimiento y falta de legitimidad política por acción opositora o pérdida de consenso. De manera a contextualizar la crisis del régimen, se presentan las etapas del régimen paraguayo:

a) fase fundacional (1954-1967): se controla la resistencia social y política que permite la implementación del modelo; se inicia con la toma de poder y culmina con la promulgación de una nueva Constitución (1967) con la participación del oficialismo y partidos opositores; y si bien se mantiene la economía de escasez, se estructura un orden político y las reglas del juego económico;

b) fase de consolidación o de relativo auge del modelo (1967-1981): por una parte se estructura definitivamente la legalidad política del régimen, aunque vaya perdiendo legitimidad política por vía del relativo aislamiento internacional, además de los sectores de oposición política; y, por otra, se logra un cierto o limitado consenso debido al auge económico del período 1973-1981. Pero crecen aisladamente las protestas sociales en el ámbito rural y algunas en el urba-

no; son signos de resistencia a un crecimiento capitalista inequitativo y las bases de la fase futura;

c) fase de descomposición: iniciada en 1982, signada por la conjunción de crisis sucesivas, lo cual no significa una insoportable crisis de gobernabilidad. El régimen político se encontraba en una situación de administración de crisis recurrentes. Esta crisis de gobernabilidad se evidenciaba en la simultaneidad de problemas y en la acumulación de las irresoluciones. A la vez debe reconocerse que existen orientaciones que buscaban la reproducción del «modelo stronista», aun sin la presencia del caudillo.

2.2. La permanencia de la No innovación y la Modernización autoritaria y puntual del Estado: *El caso de las políticas públicas referidas al sindicalismo*

a) Permanencia del control autoritario y del sindicalismo estatal

Desde la perspectiva estatal: las relaciones entre el capital y el trabajo no se alteraron en el último cuarto del siglo pasado. Se resumieron en la «armonía» o «paz social» (Stroessner, 1986), con relaciones que «se desenvuelven con normalidad (...), porque no hay tensiones sociales o enfrentamientos entre obreros y empresarios», según lo señalaba el general-presidente en su mensaje presidencial del 1 de abril de 1987, al igual que en el de todos los años con ocasión de inaugurar las sesiones del Parlamento. En resumen, la política estatal se orientaba hacia el mantenimiento de la debilidad estructural del sector obrero (política económica), la carencia de una base organizativa y su exclusión política y económica.

La base histórica de la política estatal se ubicaba en la etapa fundacional del régimen. En efecto, en 1956 el gobierno implementa el programa de liberalización económica, en 1958 aplasta a la huelga general obrera y en 1962 impone el *Código del Trabajo* y el *Código Procesal del Trabajo*. Precisamente, 1958 constituye el punto de inflexión visible de un proceso ya en curso, que se materializó en la

represión a la huelga general de agosto, llevada a cabo por la dirigencia de la central sindical vinculada al Partido Colorado gobernante desde la guerra civil de 1947 (Casaccia, 1992).

La estrategia gubernista de control laboral pasa **de** un sindicalismo paraestatal, con intermediación colorada y limitada autonomía de la dirigencia, **a** una estrategia de mantenimiento de una masa fragmentada, a la que suma un agente estatal antes que partidario, encargado de evitar la organización y articulación política de la clase trabajadora. Este agente es la central sindical oficialista-gubernamental: la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT). Asimismo, mediante este ejemplo el núcleo de poder estatal evidencia su preeminencia sobre la sociedad civil e incluso sobre el Partido Colorado, que se transformó en el partido **del** gobierno.

Este sindicalismo puede calificarse como **integrista** (Moreno, 1981) en cuanto que debe integrarse, ceñirse al sistema estatal con sus valores y jerarquías, confrontando los intereses de los trabajadores frente a los empleadores, sin cuestionar las normas fijadas por el Estado. Las características básicas de este tipo de sindicalismo son:

- a) actitud y posición frente al Estado: es un instrumento al servicio del Estado y sus intereses, con un control absoluto del sindicalismo, puesto que éste es parte del Estado;
- b) la ideología oficial constituye, única y exclusivamente, el elemento orientador ideológico; y
- c) en sus relaciones con los partidos y el Gobierno depende de éste y de la ANR, por cuanto que el partido absorbe al sindicato en su ideología, mientras que el gobierno evita la politización «extremista» y lo **controla, vigila y dirige** (nuestro énfasis), incluso con mayor fuerza que el Gobierno en el caso paraguayo.

b) Agentes y mecanismos de control

El bloqueo a la constitución de las demandas de un sindicalismo autónomo y la presión y represión a los intentos de formar organi-

zaciones de este tipo caracterizan a la política sindical estatal. Con este fin se utilizan agentes coercitivos y mecanismos institucionales que estructuran un sindicalismo integrista mediante la CPT. Los nuevos sindicatos así organizados y su incorporación a la central nacional evidencian las orientaciones del sindicalismo paraestatal y de la política gubernamental. Ambas estrategias, complementarias, buscan controlar las organizaciones emergentes, desarticularlas, e incorporar a aquellas que no son parte de sectores estratégicos.

En efecto, la CPT organizó en 1981-1984 a 3 sindicatos y en 1984-1987 a 16 sindicatos. De los 19, sólo 5 eran de trabajadores en relación de dependencia, mientras que el resto estaba compuesto por cuentapropistas con capacidad de presión muy limitada, por ejemplo: los sindicatos de vendedores ambulantes de las ciudades de Encarnación y Pdte. Stroessner (hoy Ciudad del Este) y los cambistas (de la capital y de las otras dos ciudades, etc.) (Barboza, 1987: 214-215). Por otra parte, los sindicatos de asalariados eran todos de empresas, y la mayoría de ellos se encontraban inactivos un par de meses después, al igual que los de los trabajadores autónomos.

La central oficialista refleja más los intereses gubernamentales y de los empleadores que los de sus partidarios, por cuanto que sus directivos obedecen al Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) antes que a la Comisión de Asuntos Obreros de la Junta de Gobierno de la ANR oficialista. La CPT sólo reconoce como interlocutores e integra a sindicatos o federaciones «reconocidas»⁴ por el Gobierno y desconoce a aquellos que se apartan de su línea de obsecuencia o integran las coordinadoras autónomas emergentes⁵.

⁴ Este proceso se da paralelamente en el ámbito político en el que el agente del partido del gobierno, la Junta Electoral Central (JEC), califica de «irregulares» a aquellos partidos que éste se niega a reconocer como tales. Sobre el punto, véanse las declaraciones del Secretario General de la CPT, del 3 de febrero de 1987.

⁵ El 10 de mayo de 1986, el Secretario de Asuntos Laborales de la CPT afirmó: «desde que el Sindicato de Empleados y Obreros del Comercio (SEOC) es parte del MIT-P se autodesafilió automáticamente de la CPT». Posteriormente, a mediados de octubre de 1988, la Dirección General del Trabajo (DGT) del MJT declaró acéfalo a este sindicato, dándose así la desafiliación por parte de la central y la acefalía por parte del Estado.

Por otra parte, ante un leve atisbo «aperturista» controlado desde el Comité Ejecutivo de la CPT, el MJT lo bloqueó e impuso su directiva en el Congreso de febrero de 1981. Ésta fue reelecta en 1984 y 1987, casi en su totalidad. Asimismo, la fuente de ingresos básica de la burocracia directiva de la CPT deriva de la «representación obrera» que ejerce en los entes estatales, como en el Instituto de Previsión Social (IPS) con fondos de los propios trabajadores y de los empleadores⁶.

La Policía constituye el más importante elemento coercitivo para presionar y reprimir los intentos de organización autónoma. Ella impide la realización de asambleas o congresos, de reuniones o de cualquier otro tipo de manifestaciones llevadas a cabo en locales cerrados y, con mayor razón, cuando se plantea el acceso o se intenta ocupar los espacios públicos⁷. La acción represiva policial y parapolicial –de grupos de choque del partido o simples contratados– fue singularmente importante en las manifestaciones públicas de 1986, tanto en las luchas de trabajadores y estudiantes del Hospital de Clínicas, en el acto del 1° de Mayo o en otras ocasiones, todas de Asunción (Riveros, 1987; Villalba, 1987). En otros casos, detiene por varios días o semanas a los militantes y redacta los «partes», informes-cabeza de juicio, de los detenidos por la represiva Ley 209 de «Defensa de la Democracia».

También debe señalarse que, a partir de 1983, con la asunción del nuevo ministro de Justicia y Trabajo, se intensifica la militancia «anticomunista» en general, incluyendo al sindicalismo⁸. Este nuevo miembro del Poder Ejecutivo, en agosto de 1987, asume como Vicepresidente 3.º de la Junta de Gobierno del partido oficialista, man-

⁶ Véanse las declaraciones de dirigentes sindicales independientes y oficialistas del 13 y el 18 de febrero de 1986, que afirman que el Secretario General de la CPT gana diez salarios mínimos mensuales.

⁷ El ministro de Educación y Culto ante los reclamos estudiantiles y sindicales de 1986 y ante los intentos de recuperar los espacios públicos, manifestó en una reunión partidaria, a comienzos de noviembre, que «las calles son de la Policía».

⁸ El nuevo ministro pertenecía a la línea más autoritaria del partido oficialista, la «militancia» o facción ortodoxa del *stronismo*. Para un análisis del Partido Colorado oficialista pueden verse los trabajos de Caballero (1986) y Ardití (1987).

teniéndose en la misma línea «dura». Los ejemplos más significativos se encuentran en el apoyo clave que brindó este secretario de Estado a los «sindicalistas» que viajaron a Taiwán, en setiembre de 1984, para asistir a los cursos de Guerra Política; a su regreso, los «elegidos» integraron el brazo sindical del Grupo de Acción Anti-comunista (GAA), presidido por el mismo ministro; incluyendo las constantes amenazas y acusaciones de comunistas o filo-comunistas a los sindicatos y a las organizaciones autónomas⁹.

El *Código del Trabajo* y el Poder Judicial constituían parte fundamental de los mecanismos jurídicos de control, como ya se analizó anteriormente. El aparato judicial también es utilizado para los casos de sindicatos con cierta organización y autonomía, con acciones de resistencia y alguna visibilidad social. En casos extremos, se utiliza la Ley 209 de «Defensa de la Democracia, la Paz pública y la Libertad de las personas» para juzgar a dirigentes políticos y sindicales. Para éstos la ley regía desde 1986 y se centró en dirigentes de significación, como los de la Asociación de Enfermeras y Empleados del Hospital de Clínicas de Asunción o del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Construcción (de la hidroeléctrica) de Yacretá.

Sin embargo, en ocasiones puntuales, la Administración de justicia emitía resoluciones favorables; por ejemplo, daba recurso de amparo a un sindicato para que realice su asamblea impedida por la Policía en un intento anterior, o reconocía derechos individuales demandados en juicios. Pero cuando la Policía consideraba necesaria la utilización de la fuerza, la empleaba a pesar de las resoluciones judiciales existentes.

Tampoco pueden excluirse, como mecanismo coercitivo, los atra-
cos que llevaban a cabo los directivos de la CPT o gente de su línea,

⁹ El GAA acusó públicamente al MIT-P de subversivo-guerrillero, cuando, por ejemplo, en el semanario *Mayoría* (17-V-1985) se informa que está realizando un censo «cripto-marxista-leninista» sindicato por sindicato, fábrica por fábrica, taller por taller, empresa por empresa. Posteriormente, el 14 de octubre de 1987, el mismo ministro, en la residencia de universitarios colorados, en una conferencia sobre «Comunismo: métodos de infiltración» manifestó que el MIT-P y otros sindicatos combativos son «aliados de los comunistas».

acompañados de dirigentes de la Sección Obrera del partido oficialista, con el apoyo de la autoridad local, policial y judicial¹⁰.

c) Represión, clientelismo y reconocimiento, aspectos de una misma política estatal

El objetivo central de la política estatal –bloqueo y represión a la constitución de un sindicalismo autónomo– posee matices, porque se dirige a diferentes segmentos del sector de los trabajadores. El **reconocimiento** o aceptación del sindicato y su incorporación a la legalidad estatal se da en los sindicatos de sectores más modernizados o claves en el funcionamiento del sistema económico. Son pequeños en número; poseen capacidad de negociar e imponer sus intereses al empleador, sin la intermediación del Estado y de la CPT o de uno o de otra; están compuestos por sectores educados y urbanos a los que se califica como empleados antes que obreros; antagonista del sindicato es la empresa extranjera con gerencia acostumbrada a las «relaciones industriales»; con demandas económico-corporativas, excluyendo injerencias y demandas políticas a nivel de base; y cuentan con métodos de lucha pacíficos. El único caso se registra en los trabajadores bancarios con gerencias extranjeras. Cabe reiterar que este reconocimiento estatal no excluye presiones y represiones del gobierno y, sobre todo, del empleador.

La estrategia de **cooptación** o clientelista se dirige a los trabajadores de sectores preferentemente modernos, aunque no en forma exclusiva. Está orientada a grupos relativamente pequeños que pueden organizarse por vez primera, que se encuentran en relaciones de dependencia laboral o son cuentapropistas, sin ocupar un lugar central en el proceso de producción. Dentro de esta modalidad se encuentran los sindicatos «fantasmas» de la CPT, por ejemplo los marítimos, que aparecen o son reconocidos como tales en

¹⁰ Un ejemplo muy publicitado se registró en el Sindicato de Obreros y Empleados de CAPSA, en febrero de 1987, en el que estuvieron representantes de los entes mencionados. Posteriormente, la policía, reiteradamente, y a pesar de orden judicial competente, impidió la Asamblea del gremio y apresó y liberó varias veces al Secretario General y a los dirigentes del sindicato.

vistas a las elecciones internas. Dada su débil fuerza y fragilidad organizativa, estos grupos precisan de la intermediación de la CPT o del Gobierno en sus negociaciones con los empleadores, razón por la cual se integran dentro de una lógica de clientela.

El adversario social es el empleador nacional, en la mayoría de los casos; sus demandas se centran en lo económico-corporativo con métodos de lucha menos restringidos a lo jurídico-formal, que hasta pueden incluir paros, siempre dentro del ámbito otorgado por la vigilante CPT, antes que directamente por el Estado. Dentro de las organizaciones reconocidas por el Gobierno en 1987, pueden citarse, a manera de ejemplo, al *Sindicato de estibadores marítimos y mozos de cordel de Puerto Sajonia* y al *de Itá Enramada*, ambos de la capital; al Sindicato de Trabajadores de la firma Mickey (industria de alimentos), y a la *Asociación de Trabajadores y empleados parrilleros en la vía pública de Ciudad Pdte. Stroessner*, hoy Ciudad del Este (Diario **Hoy**, 4.10.1987, p. 15).

En principio, los empleadores reprimen los intentos de organización sindical, por vía del despido. Pero si aun así persiste la demanda organizacional, cuando aceptados y clientes (de la CPT) salen de sus ámbitos, son **reprimidos**, metodología de relación principal o casi única para el grueso del sector laboral y, especialmente, para ciertos segmentos. Estos se caracterizan por pertenecer a sectores diversos, como el de la construcción, el industrial o el de servicios; empresas de diverso tamaño, pero contando los grupos más dinámicos con un importante número de trabajadores, cuya magnitud y centralidad en el proceso de producción confiere cierta fuerza y visibilidad social a su acción colectiva.

En la práctica, este sindicalismo suele, o puede, excluir a la CPT y dirigirse al Estado para negociar sus intereses; la gerencia puede ser privada o estatal y poco dispuesta a reconocer adversarios sociales que son significativos, por lo que apela de inmediato a la coerción física. A las demandas económico-corporativas que pueden recibir un apoyo simbólico nacional, se agrega una acción de resistencia prolongada y heroica contra la brutalidad represiva, tanto física como legal, la cual puede ser el cerco para impedir asambleas,

apaleamientos con fuerzas policiales y parapoliciales –incluso con la vigilancia militar– así como la utilización de la Ley 209.

El objetivo central de la **represión** es evitar el potencial de reflejo, o «dominó» o reacción en cadena que puede originar un triunfo del grupo contestatario. Los casos más resaltantes en estos últimos años previos al fin de la dictadura constituyeron la lucha de los estudiantes, enfermeras y empleados del Hospital de Clínicas de Asunción, el Sindicato de Trabajadores de la Construcción de la hidroeléctrica de Yacretá, el Sindicato de Obreros y Empleados de CAPSA (agroindustria), el Sindicato de Periodistas del Paraguay, de Metalúrgicos, del Comercio, etc.

2.3. Modernización autoritaria puntual: el caso del Fuero Sindical

Las acciones de modernización son puntuales, en la lógica global de la no innovación, porque el modelo casi no admite reformas. No obstante, el análisis de la realidad nacional debe comprender a un Estado que también –puntualmente– se «mueve», no solamente la sociedad. La mayor tolerancia hacia los actores sociales y políticos no funcionales al sistema –pero sin poder de cuestionamiento y dentro de ciertos márgenes– es parte de esta modernización orientada a un control más efectivo, incluyendo acciones populistas y una represión más selectiva.

La modernización puntual para la tecnificación del control societal –y, específicamente, del sindicalismo– se analiza en un estudio de caso: la Ley 1.172/85 sobre la *Estabilidad del dirigente sindical*¹¹. La misma refleja rasgos populistas, en razón de que fueron diputados

¹¹ Sancionada por el Congreso el 5 de diciembre de 1985 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 13 de diciembre del mismo año, demoró dos años desde la fecha de su presentación. Sobre el aspecto jurídico de la ley puede verse la revista **Derecho Social**, del Instituto Paraguayo de Derecho del Trabajo, vol. IX, N° 14, noviembre de 1986; en la misma pueden confrontarse las posturas de Báez Mosqueira de la Fetrabán/MIT y Giménez de la CPT.

colorados sus proyectistas –no la CPT– y constituyó uno de los escasos ejemplos sobre el tema, precisamente porque se trata de un proceso de modernización muy puntual. La ley refleja el mantenimiento del «corporatismo selectivo» (Arditi, 1987) con su cuota de prebendarismo¹² a quienes se integran a su normativa, por una parte, y sin llegar a constituirse en una plena defensa para el dirigente sindical, por otra. También se encuentran otras medidas, como, por ejemplo, el incremento del salario mínimo legal, dependiente de los índices de precios estatales, pero el Gobierno no se preocupaba en exigir su cumplimiento dada la debilidad del sindicalismo.

El punto central de la ley es el otorgamiento de fueros (equivalente al no despido) al dirigente sindical en funciones, en virtud a su reconocimiento por la «Autoridad Administrativa del Trabajo» (Art. 4º). La práctica ha probado, reiteradamente, que el reconocimiento se concede para cooptar a las organizaciones o no se otorga como represión. En este caso, la posibilidad de intervención del Estado no se limita al sindicato sino que también elige a la directiva que convenga a sus intereses. Asimismo, «esta ley favorece más al sindicalismo de empresa, modalidad que plantea una organización sumamente débil para los trabajadores por el escaso número de afiliados». (Báez M., 1986: 25). En consecuencia, el reconocimiento selectivo se combina con el apoyo a la fragmentación del sector.

Esta ley limita el número de dirigentes sindicales favorecidos por ella cuando el código garantiza la estabilidad de todos ellos (ibídem); no protege al militante sindical entre el momento de fundación de su sindicato y la elección del dirigente; y, finalmente, no ha previsto ningún recurso a favor de los trabajadores para contrarrestar el «despido sin causa justificada» previsto por el *Código Laboral*.

En resumen, la ley servía de propaganda a facciones del Coloradismo y la CPT, que se atribuía como «su» triunfo, y mantenía la relación de

¹² El uso ha impuesto este concepto que se origina en las relaciones de clientela, pero que, en este caso, enfatiza el premio discrecional o prebenda que se otorga desde el poder, a diferencia de las relaciones patrón-cliente, intermediadas por la prebenda o promesa de la misma en las relaciones de clientela.

clientela a cambio de la incorporación selectiva y, en última instancia, poseía significativas deficiencias en cuanto a la defensa del dirigente sindical. Pero lo fundamental era la aplicación arbitraria de la misma, un importante obstáculo considerando las experiencias recientes y antiguas en las que la «Autoridad del Trabajo» manifestaba su inclinación a los dictados del empleador o de alguna presión política.

Asimismo, según informaciones recibidas del campo sindical, los estatutos de las organizaciones que buscaban su reconocimiento, debían incluir su incorporación a la CPT. Es más, en algunos casos, incluso debían contar con «asesores» miembros del Comité Ejecutivo de la CPT. Como rutina se exigía la afiliación colorada a los futuros dirigentes sindicales que serían reconocidos. De esta forma el accionar estatal reforzaba el reconocimiento selectivo y evitaba la incorporación del nuevo organismo al MIT o, por lo menos, su equidistancia, vigilando posibles «contaminaciones ideológicas». En el mismo sentido, la CPT mantenía secretas –no accesibles al público– a las organizaciones reconocidas últimamente, cuyo número debió haberse reducido en relación con otros períodos.

2.4. Las demandas *democratizantes* del sindicalismo: exigencias de participación en distintos espacios

a) Demandas de participación del sindicalismo no estatal

Las exigencias de participación, en distintos campos, del sindicalismo no estatal se califican como demandas democratizantes de la sociedad, porque tanto la demanda como el proceso de lucha implican la conciencia del derecho y la necesidad de participación, así como de la práctica participativa que significa reivindicar derechos e intereses, a pesar del accionar estatal¹³. La demanda democrati-

¹³ Un trabajo reciente (Arditi, Rodríguez; 1987), impactado por los sucesos de 1986, con una visión significativamente optimista del proceso sociopolítico inmediato, se titula precisamente **La Sociedad a pesar del Estado. Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay.**

zante de la sociedad, y, en especial, del sindicalismo autónomo, se ha estructurado y acelerado por la «crisis económica» iniciada en 1982, las fisuras en el partido del gobierno y el proceso de reactivación de la sociedad civil. Estos factores dieron forma al movimiento de la sociedad, entendido como emergencia de grupos capaces de una cierta acción colectiva y de auto-representación y una autonomía inédita en la historia inmediata.

Dentro del sindicalismo no estatal cabe diferenciar al partidario opositor y al corporativo-eclesial, por una parte, y al autónomo, por la otra. Considerando el rol central del sindicalismo autónomo, por su intervención y visibilidad societal, el presente estudio se centra en el mismo. Más específicamente, en el sindicalismo autónomo, la organización hegemónica es el Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT) que constituye, de hecho, la central paralela a la estatal. También debe mencionarse como central alternativa –antes perteneció al MIT– a la Coordinación Nacional de Trabajadores (CNT), de orientación social-cristiana, organización local de la Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) con sede en Caracas, Venezuela, organismo regional de la Confederación Mundial de Trabajadores (CMT), con sede en Bruselas, Bélgica.

Entendido el sindicalismo paraestatal de la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT) como «integrista» (Moreno, 1981), se define el modelo de sindicalismo auspiciado por el MIT considerando que, en su interior, coexisten varias tendencias. La línea hegemónica puede explicarse como un «sindicalismo de grupo de presión» (Moreno, 1981). Esto es, se busca la implementación de este modelo, porque carece de la suficiente fuerza como para actuar como tal. El mencionado modelo posee las siguientes características:

a) su actitud y posición frente al Estado: énfasis en la búsqueda de cambios en el sistema sociopolítico y económico, mediante constantes exigencias por mejores condiciones de vida y remuneración; y oposición sindical siempre presente como grupo de poder en la búsqueda de la máxima influencia en el sistema sociopolítico;

b) el rol de la ideología como elemento orientador: concepción social y cosmovisión ideológica, en muchos casos, con elementos alternativos y opuestos a los predominantes; puede darse el caso de un discurso marxista con una práctica reformista característica que no aparece en el caso en estudio, lo cual conduce a una exigencia de transformación progresiva de la realidad; y

c) relaciones con los partidos políticos: los sindicatos tienden hacia la dependencia de los partidos políticos de izquierda, que no ocurre en el caso paraguayo, dándose un sesgo que puede calificarse de sindicatos bajo la esfera de influencia de algunos partidos; asimismo, los partidos son intermediarios entre los sindicatos y el gobierno y existe una correlación entre dirigencias de partidos y de sindicatos y viceversa, pero que tampoco ocurre en nuestro caso de estudio.

Antes del análisis pormenorizado del MIT, se presenta una breve visión acerca del sindicalismo partidario de oposición y el corporativo-ecclesial. En primer lugar, el principio constitutivo y las orientaciones de este sindicalismo se dan desde los partidos de oposición y desde la corporación eclesial católica. Es decir, constituyen parte de su estrategia de incidencia en la sociedad civil y política.

En segundo término, este sindicalismo se encuentra sujeto a las tensiones y luchas internas de su corporación o partido y reflejan más a éstas antes que a la dinámica societal. Cuando se afirma su dependencia de los procesos internos se entiende la exclusión o participación de estas organizaciones obreras o sindicales en la orientación del organismo central, según la línea hegemónica interna o la decisión de la directiva de no potenciar al sector o, incluso, la represión al mismo.

Pueden citarse, como ejemplo del sindicalismo partidario, al actual Movimiento Sindical Febrerista (MSF), el Movimiento Obrero Liberal Radical Auténtico (MOLRA) y a la Junta Laboral del Partido Demócrata Cristiano (JL-PDC) y la coordinación de los mismos, con excepción del MOLRA, durante un tiempo, en la Coordinación de

Trabajadores del Acuerdo Nacional (COTAN). Un caso típico de represión interna se dio contra el Movimiento Revolucionario de los Trabajadores (MRT) del Febrerismo, que terminó disuelto. Al imponerse una nueva dirección partidaria se reimplantó el MSF.

Por otra parte, puede considerarse, como ejemplo de no potenciar a un movimiento ni privilegiar su participación en la dirección de la corporación, al Movimiento Obrero Católico (MOC), dependiente de la jerarquía católica, en comparación con la Asociación de Empresarios Católicos (ADEC); en este caso, el apoyo al MOC fue más el producto de la acción de un obispo que de la corporación.

Estas emergentes organizaciones se estructuran sobre la base de sus comités partidarios o parroquias populares y buscan, ante todo, influir en las orientaciones de su corporación antes que en la sociedad, dada su debilidad organizativa, de conciencia y claridad de orientaciones. En otras palabras, se podría afirmar que, primero se pretende forjar una identidad, la cual posteriormente se potenciará e incidirá en su corporación y en la sociedad.

No se tipifican claramente, como en los casos anteriores, la Coordinación Nacional de Trabajadores (CNT) ya mencionada, y el recién creado Movimiento Democrático Popular (MDP) que ejerce influencia en ciertos núcleos sindicales; no se estudia a éste en particular porque su accionar se ubica en el MIT. Sin embargo, en los dos ejemplos se percibe la influencia de un núcleo organizador ideológico, uno claramente partidario, el MDP, y otro que no se reconoce como tal, la CNT.

b) Historia inmediata y caracterización del sindicalismo

Desde la represión a la huelga de 1958, o momento fundacional del nuevo modelo de relacionamiento Gobierno-sindicatos (Casaccia, 1992), el sindicalismo paraguayo no ha podido alterar su condición de actor subalterno, explicitado a través del funcionamiento de la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT). Sin embargo, hacia finales de la década de 1970 se inicia una serie de intentos de

estructurar una alternativa a esta situación con mayor vigor. Este proceso, por ejemplo, se dio en 1979, a través de lo que se denominó el «Grupo de los 9 (sindicatos)». Posteriormente, se intentó una apertura «desde dentro» de la CPT, que fue desarticulada. De aquella reagrupación original se formaron las tendencias existentes, de las cuales el Movimiento Intersindical de Trabajadores del Paraguay (MIT-P), fundado el 1 de mayo de 1985, forma la rearticulación principal. Actualmente, compuesto, stricto sensu, por pocos sindicatos es el **referente organizativo disidente** más importante y reconocido como tal.

Las características básicas del sindicalismo actual son:

- a) muy bajo nivel de organización, con contadísimas excepciones;
- b) una conciencia general subalterna, de impotencia ante el poder, la cual conduce al acomodo como estrategia de supervivencia y obtención de sus objetivos;
- c) tendencias convergentes, en el sindicalismo autónomo que emerge, para recuperar espacios, identidades y memorias, pero mediatisadas por la diversidad y conflictividad de dirigencias con orientaciones político-ideológicas diferentes y hasta contrapuestas;
- d) crisis de legitimidad de los cauces institucionales subordinados, la CPT es un ejemplo, para canalizar demandas sectoriales y, consiguientemente, potenciar la vitalización de los referentes organizativos alternativos; y
- e) creciente capacidad de acción y protesta o recuperación de su identidad y capacidad de lucha, proceso muy incipiente aún pero de gran significación.

c) Las demandas de otra política laboral

El aspecto económico es el punto central en las demandas de participación del sindicalismo autónomo. Se pretende superar la exclusión mediante una intervención organizada, por lo cual se exige

libre sindicación, empleo y mejores salarios, y participación en las orientaciones de la política económica. Por esta vía se incluye una crítica al modelo político, pero sin constituirse en el eje de las demandas.

La cuestión económica es central para el grueso del sector y las bases del sindicalismo en proceso de reconstitución. Mientras que para las minorías dirigentes los modelos político-ideológicos son vitales en su orientación. Pero, en lo cotidiano, estas dirigencias deben otorgar un rol primordial a las demandas económico-corporativas, aunque los ejes ideológico-sociales sean los constitutivos de los núcleos organizadores. Lo señalado lleva a un crecimiento fragmentado, aun cuando existan instancias aglutinadoras, como el Movimiento Intersindical de Trabajadores del Paraguay (MIT-P), denominado así al principio; hoy, simplemente MIT.

El nudo de la cuestión es la preeminencia de propuestas políticas e ideológicas en los núcleos organizadores de la clase, aunque se den acuerdos transitorios y débiles en el proceso de agremiación. Existen diferencias con etapas anteriores de la historia de los trabajadores organizados y no organizados en cuanto a la autonomía. Actualmente, la demanda de autonomía cobra singular fuerza y los núcleos más dinámicos se desarrollan fuera del control estatal y su partido, así como de los partidos de oposición, en especial de algunos que han ejercido influencia en el sector (Céspedes, 1986a).

La acción sindical principal está protagonizada por grupos organizados y no organizados clásicos, como la construcción e industria y, en menor medida, los servicios, considerando su altísima proporción entre los asalariados. La práctica colectiva permanece signada por las limitaciones de la organización, la débil capacidad de presión contra los empleadores y el Estado, con significativo peso de las orientaciones sociales en las dirigencias. Pero, a pesar de las carencias registradas, se observa un proceso de reconstitución organizativa con referentes alternativos, y, fundamentalmente, la

recuperación de una identidad de sector con capacidad de lucha, a pesar de que estos avances estén aún circunscriptos a minorías.

i) El Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT)

El MIT se autodefine como un movimiento –aunque de hecho constituye una central paralela y manifieste que no pretende esta orientación– compuesto por sindicatos y federaciones, reconocidos y no reconocidos por el Gobierno; incluso lo integró la Coordinadora Nacional de Trabajadores (CNT), hasta finales de octubre de 1987. Actualmente, lo componen la Federación de Trabajadores Bancarios, los sindicatos Nacional de Trabajadores de la Construcción, Nacional de Trabajadores del Transporte Colectivo, de Empleados y Obreros del Comercio, de Periodistas del Paraguay, el Centro Paraguayo de Teatristas, la Agrupación de Trabajadores Gráficos y la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay y otras organizaciones o sindicatos que mantienen relaciones informales, por razones represivas.

ii) Las demandas democratizantes del MIT

En las incipientes organizaciones se encuentra una importante diferencia entre sus directivas, con una visión de conjunto y orientaciones políticas, y las bases poseedoras de un horizonte más sectorial y económico-corporativo. La explicitación de las demandas políticas se observa desde 1986, independientemente de que las mismas se encuentran presentes en las dirigencias desde el principio organizativo, teórico y práctico.

Las demandas del MIT se han agrupado en tres **campos**: organizacional, económico y político. Otro ámbito de conflicto, el jurídico-formal, se ha excluido, porque se inserta en los demás y constituye un espacio de reivindicaciones, demandado tanto por las bases como por las dirigencias.

Tampoco se incorpora el análisis internacional, espacio donde el sindicalismo autónomo se ha vitalizado y en el que se ha impuesto,

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

lo cual constituye un importante rasgo innovador. En efecto, se ha logrado un significativo aislamiento de la central obrera oficialista ante las internacionales sindicales regionales. La Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), ligada a la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), hoy con hegemonía social-demócrata reconoce como interlocutor válido al MIT, habiendo pertenecido la CPT a esta internacional, de la que fue desafiliada en 1979. Por otra parte, la Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT), regional de la Confederación Mundial del Trabajo (CMT), de inspiración social-cristiana, posee su propia central, la CNT.

CUADRO 2. 1.

Las demandas del movimiento sindical

SUJETO	CAMPOS (Y SUJETOS)	OBJETIVOS	METAS	MEDIOS
MIT	Organizacional (demandas de bases y cúpulas)	Libre sindicalización y Autonomía.	Organización autónoma de gobierno, partidos e iglesia.	Creación de disidencias + Vitalización y constitución de gremios autónomos. Defensa jurídica.
	Económico (demandas de bases y cúpulas)	Trabajo para todos. Salario justo. Cumplimiento de las leyes.	Más y nuevos empleos. Defensa del consumo. Aplicación de las leyes.	Aplicación de la defensa jurídica. Cuestionamiento en prensa + entrevistas, etc.
	Político (demanda política)	Democracia. Participación.	Participación en decisiones políticas y económicas.	Intervención en la prensa, entrevistas, etc. Diálogo nacional. Ocupación de espacios físicos.

En el **campo organizacional**, un reiterado objetivo es la libre sindicalización, enfatizando que es «el único medio por el cual se pueden canalizar las inquietudes y aspiraciones de la clase trabajadora». Con motivo de la carencia de libertad de organización y las represiones del gobierno se deriva en demandas políticas; pero la demanda por la sindicalización en un primer y fundamental aspecto se dirige a las reivindicaciones económico-corporativas. Otra constante es la demanda de autonomía, por cuanto que se reconoce una historia de sujeción a factores externos, especialmente al Gobierno o a los partidos políticos, tanto el oficialista como de la oposición; está a la vista el cotidiano ejemplo de la central de trabajadores oficialista subordinada al Estado. Lo anterior induce a trazarse como meta la organización autónoma del gobierno, partidos e iglesia, mediante la creación de disidencias en sindicatos existentes, la vitalización y constitución de nuevos gremios autónomos y la defensa jurídica.

Hoy, en el ámbito **económico**, el mayor énfasis se dirige al empleo y los salarios; esto es, «Trabajo para todos» y «Salario justo». Pero tampoco puede olvidarse que la demanda organizativa apunta a reivindicaciones económicas establecidas en la ley, y que no se cumplen, tales como las ocho horas de trabajo, aguinaldo, pago del salario mínimo, bonificación familiar, etc. En otras palabras, se pretende más y nuevos empleos, defensa del nivel del salario real o del consumo y aplicación de las leyes, por lo cual cuestionan los mecanismos de determinación del salario real, planes económicos muy tangencialmente y la búsqueda de la vigencia de leyes como las señaladas.

La demanda **política** apunta a la participación en una sociedad democrática. La valorización de la democracia significa, fundamentalmente, un espacio de libertades para la organización y las demandas sociales, y de participación en las decisiones sobre política económica que afectan a la comunidad y, con mayor razón, al sector. Debe puntualizarse que se ha reiterado el rol de la organización para disponer de peso en las decisiones de política económica, mien-

tras que la democracia es, a la vez, necesaria para la libertad de organización y un resultado de la lucha por ella en el espacio organizativo. Cabe anotar que la democracia no se limita a lo político y que incluye el aspecto socioeconómico. Por consiguiente, se plantea la participación en las decisiones de política económica y políticas en general; estas demandas se explicitan mediante la intervención en la prensa, en entrevistas, en el «Diálogo Nacional» auspiciado por la Iglesia Católica, y en la ocupación puntual de espacios públicos, como el 1° de Mayo de cada año.

d) La acción colectiva del sindicalismo (MIT)

La acción colectiva del sindicalismo autónomo (MIT), en términos globales, posee orientaciones simbólico-expresivas antes que instrumental-políticas, aunque sus directivas se inclinen por estas últimas. Estas orientaciones revelan la manera o forma en que los sujetos pretenden superar la exclusión socioeconómica y política a que el régimen los somete. En la orientación simbólico-expresiva,

«la lucha y movilización antiautoritaria o antiexclusión adquiere sobre todo el sentido de búsqueda o cimentación de una identidad y de la capacidad de expresarla. Así, importan menos los resultados materiales o políticos alcanzados que la afirmación de una existencia colectiva y el reconocimiento de ella por otros actores, aun cuando esta se dé como condena o como represión en el caso del gobierno».

Por otra parte, la orientación instrumental-política puede definirse como

«aquella en la cual existe una búsqueda de medios organizacionales relativamente estables, que incluyen ciertas jerarquías, apropiados para perseguir fines de negociación, alianzas y presión, en relación con el Estado, otros actores sociales y un cierto sistema político subsistente y donde la noción de estrategia ocupa un lugar de cierta importancia» (Campero, 1987: 301-302).

Las características de la acción social colectiva son, por una parte, lenta vitalización de referentes colectivos alternativos y capacidad de acción autónoma y, por otra, su marcada debilidad y fragmentación. Sin embargo, dentro de una visión de corto plazo, comprendiendo la década del ochenta, se percibe el avance señalado con las limitaciones puntualizadas, pero con un saldo favorable. Resulta, entonces, pertinente ofrecer datos sobre la agremiación, como un indicador de la capacidad de fuerza del sindicalismo en general, y no exclusivamente del autónomo.

Si bien es cierto que se carece de estudios en profundidad sobre la sindicalización, ya existen trabajos iniciales sobre el tema. Todas las estimaciones coinciden en una bajísima tasa de afiliación sindical, que oscila entre el 1% y el 3% de la PEA¹⁴. Un estudio reciente señala que, si se excluye a la fuerza laboral rural, se encuentran sindicalizados 20.800 trabajadores, equivalentes al 2,7% de la PEA no rural, incluyendo a los desocupados. Ese total de agremiados comprende a trabajadores por cuenta propia agremiados en sindicatos paraestatales y excluye a funcionarios públicos, encontrándose al 70% de los organizados en sindicatos de empresa (Barboza, 1987: 158).

Las protestas y luchas recientes, de mediados de la década de 1980, fueron protagonizadas, en los casos límite, por un importante número, más allá del millar, de suma significación en los estándares nacionales. Se trató de organizaciones autónomas, o en proceso de

¹⁴ En este aspecto clave de la organización sindical, al igual que en otros, se carece de estudios; sólo se dispone de estimaciones. La primera de estas pertenece a Rodríguez (1982), que señala un 8% en la época del *boom* de Itaipú (1973-1981). Pasado el auge, un Informe del Dpto. de Estado de EE.UU. sobre Derechos Humanos indica que «apenas un 5% de la fuerza de trabajo (está) organizada en sindicatos» (**ABC Color**, 12.2.1984). Por consiguiente, se tendría un menor número de *sindicalizados* a medida que aumenta la recesión y el desempleo. Luego, ya fundado el MIT, en mayo de 1985, las declaraciones de dirigentes gráficos y bancarios, respectivamente, en febrero y diciembre de 1985, señalaban que el MIT estimaba en un 2% la afiliación sindical, correspondiendo 20.000 personas a la CPT y 6.000 o 7.000 personas al MIT (**Sendero**, 1985: 8.2 y 27.12). Otro autor (Nickson, 1987: 30-31) apunta que la CPT tendría 80.000 personas, además de los 30.000 trabajadores del sector público, imposibilitados de sindicalizarse según la Ley del Funcionario Público.

recuperarlas del control estatal, o de estructurarlas. Las acciones pesaron más en la sociedad debido a una alta visibilidad social y porque catalizaron el apoyo de otros sectores sociales y políticos. En estas luchas participaron trabajadores de los servicios, algunos gremios industriales y de la construcción. Se trató de organización, en primer lugar, y de represión, seguidamente. Excepcionalmente fueron huelgas, siempre por reivindicaciones económicas, y especialmente en 1986. En estas luchas cumplieron un importante rol la intervención de y en la prensa y la defensa jurídica.

2.5. Escenarios

Las anticipaciones al futuro constituyen un ejercicio difícil en una sociedad signada por el inmovilismo hasta hace muy escaso tiempo. De 1986 a 1988 se aceleró el movimiento de la sociedad. En 1986 se visualiza la protesta social; en 1987, la división en el seno del partido oficialista que culminó con la expulsión de los disidentes, y la vitalización de los partidos de oposición. Por otra parte, 1988 pone en evidencia el poder del régimen y la utilización de la fuerza, y el lento declinar del caudillo general-presidente «reelecto» por octava vez consecutiva, así como la fragmentación de las fuerzas que luchan contra la autocracia.

En otro terreno, en los años próximos, tampoco se vislumbran cambios significativos en la esfera económica. No seguirá una recesión o reactivación pronunciadas, aunque sí el crecimiento acelerado de la economía informal y el peso del servicio de la deuda externa, por ejemplo. Tampoco el Gobierno abandonará su política económica de ajustes puntuales y sin planificación.

Las tendencias vigentes

El Gobierno reconoció el derecho del sindicalismo autónomo a existir, como se pudo apreciar en ocasión de los últimos mítines del Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT), en la Plaza Italia de Asunción, el 1° de Mayo de 1986, 1987 y 1988, pero sin poder

ocupar la calle, intento que fue brutalmente reprimido en 1986. Desde la perspectiva de la sociedad, se puede afirmar que **los trabajadores organizados conquistaron el derecho a ser reconocidos como sujetos gracias a que recuperaron su voluntad y derecho a luchar**. Cabe señalar que el MIT obtuvo su reconocimiento como interlocutor válido en la comunidad internacional antes que dentro de la misma sociedad nacional.

Lo conquistado es un avance significativo, pero, ya en otro nivel, se presentó **el desafío más difícil y con mayores obstáculos: organizarse y crecer**. En efecto, el Gobierno refuerza sus mecanismos y agentes de bloqueo, coerción y represión vetando la constitución del actor; esto es, impidiendo un mayor desarrollo. Lo cual implica una organización con autorrepresentación y capacidad de presión, con alguna incidencia en la sociedad; dado que el sindicalismo autónomo podría en algún momento desbordar la capacidad de control estatal. Estos son los límites de la tolerancia del régimen que se complementan con el mantenimiento del corporativismo selectivo y de la normatividad impuesta, arbitraria y cotidiana.

La libre utilización de espacios públicos continuó siendo una utopía. La única opción era solicitar permiso anticipado, con lo cual queda al arbitrio del Gobierno negarlo por cualquier motivo y utilizar impunemente la violencia para impedir cualquier acto. Es más, considerando la dificultad de llevar a cabo los actos públicos se recurre en aquel mismo momento a la distribución de volantes, dentro del área de Asunción y en algunos locales estudiantiles de ciertas ciudades del interior. El espacio ya no controlable siguió siendo la prensa y la radio –no así la televisión–, aquellas con su dosis de censura y autocensura, especialmente la primera, de consumo urbano y asunceno por sectores con un poder económico superior al promedio.

En otras palabras, el Gobierno consideraba tolerable el comportamiento simbólico-expresivo, pero veta una acumulación de recursos propios o el apoyo de otros actores que permita el tránsito a la orientación instrumental-política. Con este fin utilizó, sin lugar a

dudas, y con dureza e incluso más allá de la necesaria, los instrumentos de fuerza, los agentes y mecanismos de control, como son la policía, los grupos parapoliciales, la CPT y el aparato jurídico-formal.

Sin embargo, por otra parte, **existen favorables factores en un nuevo contexto**. La recesión y el estancamiento económico y las evidencias de conflictos y fracturas en el ámbito político forman un escenario favorable para la constitución de los actores. Ambos factores apuntan al crecimiento de la pérdida del consenso pasivo o adhesión con reservas al régimen político. Aumentará el descontento social y el disenso político, fragmentación, incipiente organización, etc. Pero, en términos globales, la sociedad se vitalizará y lo hará pluralmente; esto es, las líneas que surjan explicitarán la diversidad de identidades y demandas existentes.

En el más acotado espacio del sindicalismo autónomo se cuenta con referentes orgánicos –y con el agudizado descreimiento en la CPT progubernamental–, a partir de los cuales se puede aglutinar y acumular esfuerzos. Por otra parte, el deterioro del salario real y de otras formas de pauperización inciden en potenciar la protesta social y su vinculación a –y en el mejor de los casos la canalización a través de– tales organizaciones. Asimismo, el espacio ideológico y organizativo obtenido no se limita al MIT. A partir de mediados de la década de 1980 se constituyeron nuevos referentes organizativos y se vitalizaron otros antiguos, abriéndose una mayor pluralidad de orientaciones político-ideológicas, aunque estas, en parte, sigan reducidas a cúpulas.

La presencia de una nueva generación en la conducción del sindicalismo constituyó otro factor subjetivo por tomarse en cuenta. Esa generación contaba con un promedio de 35 a 45 años y con nuevos parámetros de socialización, como una visión menos provinciana y menos sectorial del conflicto sindical y político, debido a las relaciones internacionales así como con algunos sectores intelectuales. Finalmente, el reconocimiento del sindicalismo autónomo como protagonista social, aunque no central, constituye un importante

cambio por parte de los sectores más conscientes de la sociedad, ante actores sociales, políticos o culturales. Indudablemente, las acciones colectivas de protesta y de lucha sirvieron para el reconocimiento del sindicalismo como sujeto. Sin embargo, éste no pasó de invitaciones al diálogo, de constituirse en tema de seminarios, de propuestas de integración a frentes de oposición e incluso de un pacto social que nunca llegó a concretarse.

Pero, por otra parte, también deben considerarse **factores negativos que inciden**. La imposibilidad de alterar la correlación de fuerzas, a corto y mediano plazo, constituye la mayor dificultad. Resulta muy improbable vitalizar a una sociedad empequeñecida y desarmada dentro de un lapso breve, dada la eficiencia de los agentes y mecanismos de control y represión estatal. Asimismo, el sindicalismo debe enfrentar las limitaciones de sus bases estructurales ya señaladas, y el conflicto entre las tendencias convergentes y las líneas contrapuestas, aspecto que se observa en las propuestas unitarias de cada una de las organizaciones.

Una débil capacidad de presión, tanto a nivel de sindicalización y con mayor razón en la movilización, constituye otra característica resaltante. Resulta muy difícil concentrar-movilizar a los trabajadores. El sujeto al que se puede movilizar en el espacio urbano es el estudiantil, que se solidariza con el sindical, pero que, obviamente, no lo reemplaza. En este aspecto, resulta claro que la consigna más utilizada en el ámbito estudiantil es la de movilización, mientras que en el de los trabajadores es la de organización.

A los bloqueos a la constitución del actor se debe agregar y ponderar la acción coercitiva-represiva ya señalada, y la cultura del miedo que no se puede quebrar, a corto y mediano plazo. Tampoco puede excluirse el espejismo (favorable y sobredimensionado) que produce la intervención sociopolítica mediante la prensa y los paneles. La acción en estos espacios, a pesar de su dinamismo, cada día más limitado por los cercos policiales, aun en locales cerrados, no sustituyen a la organización de la sociedad y de sus actores, la falta de igualdad de los mismos en la participación de las orienta-

ciones societales y sectoriales, el divorcio entre la ciudad y el campo, y, finalmente, la capacidad de discurso de los actores no representa su peso o incidencia de los mismos en la sociedad.

A lo largo del trabajo se ha reiterado el peso de las dirigencias politizadas en la organización del sector social. Cabe señalar ahora que este proceso no se limita al sindicalismo sino que también se encuentra a nivel campesino y estudiantil. Es más, líneas políticas comunes estructuran alianzas sociales o participan en emprendimientos políticos comunes (Arditi, Rodríguez, 1987; Céspedes, 1987). De todo lo cual se señala que **la politización, con énfasis ideológicos, de las dirigencias conduce a la fragmentación del sindicalismo autónomo emergente**. En resumen, una propuesta organizativa estructurada por núcleos político-ideológicos sucede o precede a la protesta espontánea e inorgánica de los grupos sociales.

2ª Parte

Sindicalismo y transición

Prometeo: *Por mí han dejado los mortales de mirar con terror a la Muerte.*

Coro: *¿Y qué remedio encontraste contra ese fiero mal?*

Prometeo: *Hice habitar entre ellos la ciega Esperanza.*

Prometeo encadenado, Episodio I, Esquilo

3. EL DISCURSO POLÍTICO SINDICAL: LA CUT¹

3.1. Introducción

¿Por qué seleccionar al discurso político del sindicalismo independiente cuando pareciera que, en principio, el sindicato es un actor fundamentalmente gremial o corporativo? Esta es la primera pregunta que se plantea el analista para iniciar la reflexión. Sin embargo, todo sujeto colectivo puede orientarse según criterios económico-corporativos o sociopolíticos con base en sus reivindicaciones, más vinculadas al gremio o más dirigidas al mantenimiento, modificación o cambio del poder político. Ambas orientaciones se mezclan en la práctica; pero, en última instancia, el sujeto colectivo se define por uno u otro polo (Garretón, 1984). Claro está que estas orientaciones pueden cambiar en el tiempo, según coyunturas y procesos.

El sindicalismo, para consolidar y legitimar sus conquistas y defensas, o unas u otras, debe necesariamente convertir su fuerza gremial en fuerza política cuando se plantea el mantenimiento, la reforma o el cambio de determinados ordenamientos en las relacio-

¹ Ponencia presentada al seminario *La construcción del universo político. Conflictos, discursos, rituales y lo imaginario*. Asunción. CIDSEP/EIEM/CDE, noviembre 24-25 de 1989, Asunción.

nes laborales; esto es, en sus relaciones con el Estado y con los empleadores. Entonces, la demanda gremial del sindicalismo pasa por la esfera política para su consolidación; pero si su orientación es corporativa, no se la considera estrictamente política por cuanto que no se plantea cambios substantivos en el ordenamiento social o estructura del poder político nacional. Por consiguiente, en un sentido amplio, todo discurso sindical es también, parcialmente, político, aunque se oriente más hacia cuestiones corporativas.

Definida esta característica del discurso (Alves, 1983; Caballero, 1982), cabe contextualizar este ensayo. En primer lugar, se justifica la selección de los documentos y sujetos elegidos para el análisis, a fin de definir el contexto de producción y relación de fuerza del actor colectivo estudiado. Luego, se estudia el documento-discurso señalando sus objetivos explícitos e implícitos, su ideología expresa o subyacente y las argumentaciones, ambigüedades y ausencias del discurso. Finalmente, se presentan unas breves conclusiones y como Anexo los documentos-discursos de referencia.

a) ¿Por qué se seleccionan estos documentos-discursos?

Se han seleccionado dos documentos para el análisis del discurso. Ellos son la Declaración de Principios (DP) y la Plataforma de Lucha (PL) de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Las razones de esta elección son, por una parte, la CUT es la central sindical campesina mayoritaria por su capacidad de convocatoria, legitimidad y representatividad cuantitativa (por el número de organizaciones y afiliados) y cualitativa (por su amplia composición social). Por otra, la DP y la PL son documentos clave, definitorios en cuanto a su identidad y orientaciones y metodología de acción.

Los mismos se presentan, discuten y aprueban, parcialmente, en el Congreso fundacional de la CUT llevado a cabo el 12 y 13 de agosto de 1989, aunque ya fueron considerados parcialmente en las reuniones previas, como la Conferencia Nacional de Dirigentes Sindicales y Campesinos de abril y el Encuentro preparatorio de la CUT en julio. Finalmente, debe puntualizarse que estos dos breves docu-

mentos (una página, tamaño oficio, a espacio simple cada uno) fueron los que se llevaron una importante parte de la discusión en el Congreso, además de los Estatutos.

b) El contexto del discurso-documento y la relación de poder del sujeto

El contexto del discurso constituye su escenario principal, con interrelaciones recíprocas. Este contexto se inaugura con el golpe del 2 y 3 de febrero, que se traduce más tarde en una apertura política; medidas económicas favorables a los sectores fundamentales del bloque de poder económico, como son el agroexportador y el capital financiero; un espacio organizativo sindical y popular, incluyendo el reconocimiento del conflicto por parte del Estado; y la visualización del avance del empresariado en puestos de toma de decisiones de política económica.

Definido este contexto, la relación de poder en que se ubican el sindicalismo autónomo y el sector popular organizado es de defensa ante este proceso en el cual no se interviene en la política económica, y se carece de partidos que vehiculen las demandas del sector. De allí que, con el crecimiento acelerado, la vitalización organizativa y la capacidad de convocatoria del Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT), se plantee la constitución de un nuevo referente organizativo del sector «oprimido y excluido», en actitud de defensa ante nuevas formas y tipos de relaciones de poder desfavorables a estos sectores.

Una primera cuestión que surge de la lectura de los documentos-discursos es que no se hace una referencia mayor, explícita, a esta nueva coyuntura, quizá debido a que son materiales o guías de acción de mayor permanencia. Sin embargo, se hace notar la necesidad de preservar y profundizar la Democracia –así sin apellidos– y que ésta es requisito para el avance de las conquistas de los trabajadores. Esto puede leerse como un reflejo del avance organizativo sindical, obtenido mediante su reconocimiento por parte del Estado y la falta de represión policial, aunque continúe la económica de los empleadores, principalmente vía despidos.

3.2. Análisis del discurso

a) Los objetivos explícitos e implícitos

El **objetivo fundamental** es constituir al sujeto interpelado: el sector sindical y popular organizado en una nueva fase de desarrollo. Los objetivos **explícitos** fundamentales son tres:

- a) la constitución de una nueva identidad mediante principios alternativos bien definidos –autonomía, democracia, clasismo popular, unidad y solidaridad– y una organización social extendida;
- b) la vitalización organizativa y las demandas de nuevas formas organizativas con el requisito de la unidad de acción; y
- c) la lucha, esto es, la convocatoria y movilización para la obtención de reivindicaciones económico-sociales antes que político-institucionales.

Por otra parte, se encuentran los objetivos **implícitos** en el discurso. En la constitución de esa nueva identidad, los principios alternativos que la conforman y la organización de un sector popular no se circunscriben al ámbito nacional, sino que se extienden al nivel internacional, elemento tabú hasta hace muy poco tiempo. Otra cuestión importante es el planteamiento de una organización alternativa a la(s) existente(s).

A la alternativa no se refiere en forma explícita, pero se requiere la «capacitación, participación y educación de sus miembros» (PL) con un profundo sentido unitario que convierte a los sectores populares en lo que se podría denominar tentativamente un bloque popular, que, como tal, ya podría dejar de orientarse en forma corporativa. Finalmente, la lucha, en sus distintas expresiones, es el mecanismo o requisito para la conquista de las reivindicaciones de participación económica, organizacional, social, etc.

b) La ideología expresa o subyacente

Las definiciones sobre la sociedad, el Estado y el régimen político son también relevantes. La visión de sociedad presente en todo

momento, más explícita que implícita, es la de un orden conflictivo dado que la organización, la lucha y la movilización constituyen los factores que permitirán mantener derechos y conquistar nuevas reivindicaciones, o unos u otras. Consiguientemente, la sociedad está definida, de manera implícita, por correlaciones de fuerza.

La conflictividad entre las fuerzas sociales, ya que no se menciona a las políticas, no queda clara. Se mencionan dos razones: por una parte, las fuerzas sociales no son consideradas dentro de la dialéctica marxista como irreconciliables; y, por otra, tampoco se niega la posibilidad de plantearse al sindicalismo como grupo de presión dentro de un sistema, aunque planteando cambios en el mismo.

Dada esta premisa, no se menciona ni cuestiona al tipo de Estado capitalista, en el cual se ubica el sujeto sindical y al bloque popular dentro del contexto posgolpe. Tampoco se hace referencia a la vinculación del tipo de Estado con los intereses de clase y fracciones dominantes y subalternas. Sin embargo, y con cierta ambigüedad, se plantea el problema del régimen político «democrático», sin apellidos, para el cual el documento tiene propuestas claras. Por una parte, se considera que

«Es tarea fundamental y permanente conquistar, preservar y profundizar la democracia, para hacer posibles nuestras aspiraciones»
(PL, 1er.párrafo),

y, por la otra, que resulta necesario

«c) Promover las luchas por la ampliación de las libertades democráticas como garantía de los derechos y conquistas de los trabajadores y de sus organizaciones» (Compromisos, DP),

por lo cual puede considerarse que existe una visión instrumental de la «democracia»; ella sirve para las demandas sociales del sindicalismo. En otras palabras, al régimen democrático se lo valoriza en cuanto que es requisito o garantía de derechos y conquistas de los trabajadores y sus organizaciones, ya que

«La lucha por la Democracia no nos puede llevar a postergar u olvidar la importancia fundamental de nuestras reivindicaciones y derechos mínimos, por pequeños que éstos sean. (...)» (PL, 2º párrafo).

Por lo anotado, queda claro el apoyo al régimen democrático sin definirlo ni apuntar su potencial que vaya más allá de lo meramente instrumental-social. Se trata de un énfasis en la ciudadanía socioeconómica sin señalar los logros de la ciudadanía política. Este relativo distanciamiento del valor de la ciudadanía política se explicaría por el confinamiento impuesto a esta casi única dimensión de la democracia por parte de los sectores económicos y políticamente dominantes. Para éstos, la democracia no transita por la economía ni la organización social-popular.

c) Las argumentaciones, ambigüedades y ausencias

Las **argumentaciones** del discurso sirven para apoyar sus objetivos y convencer a los interpelados. La organización, lucha y unidad constituyen los intermediadores entre los objetivos de conformación de una nueva identidad y las reivindicaciones demandadas.

Dentro de las **ausencias** o espacios vacíos del discurso sindical de la CUT, cabe señalar la falta de referencias a su articulación con el sistema político, como el Gobierno, los partidos políticos y el Parlamento, porque independientemente de su autonomía, frente a ellos no se excluye una relación horizontal con los mismos. Tampoco existen referencias a la participación dentro de la esfera del gobierno en espacios que, hoy día, institucionalmente corresponden al sindicalismo, como el Consejo Nacional de Salarios, el Consejo de Ministros en donde se toman decisiones de política económica, o su vinculación al Parlamento en la búsqueda de reformar la institucionalidad laboral –a través de los *Códigos del Trabajo* y *Código Procesal del Trabajo* y el ministerio respectivo–; y en lo que puede denominarse, muy generalmente, como la reforma de las mencionadas instancias y la creación de otras nuevas.

Otra ausencia significativa constituye la búsqueda de una sociedad alternativa, a menos que ésta sea aquella que comprenda las reivindicaciones apuntadas en los documentos. Esta carencia resulta más relevante si se considera, por una parte, la constitución de un bloque popular como un valor implícito en la construcción del orden deseado. Y, por otra, el vacío es aún más importante cuando se tienen presentes los valores o principios orientadores de la CUT –independencia y autonomía, participación democrática, unidad y solidaridad– que forman un polo alternativo a la realidad actual.

3.3. Conclusiones

El discurso sindical busca constituir al actor colectivo, reacciona organizativamente y se orienta a la defensa ante el proceso de transición conservador, en términos socioeconómicos. Se propone construir una nueva identidad extendida, vitalizar la organización y luchar por reivindicaciones económicas, sociales y organizativas. Plantea, implícitamente, la demanda de un cambio dentro del sistema económico, y de apoyo al régimen político democrático sin mayores definiciones.

Por consiguiente, el discurso del sindicalismo independiente expresado en la CUT es, ante todo, gremial y, desde esta perspectiva, se convierte en político. Se produce este tránsito cuando plantea la defensa de sus intereses y derechos y su intervención en esferas del Estado, aunque no se exprese explícita y claramente. Tampoco aparece su vinculación con el sistema político, como los partidos o el Parlamento, en cuanto intermediarios de sus demandas, aunque se manifieste explícitamente su independencia y autonomía de estos agentes de poder.

ANEXO NÚMERO 1

Declaración de Principios de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

La CUT es una Central sindical clasista, combativa, autónoma y democrática cuyos fundamentos son el compromiso con la defensa de los intereses inmediatos e históricos de los trabajadores y la lucha por mejores condiciones de vida y de trabajo.

Se rige por los siguientes principios:

a) Independencia y autonomía: Consagra el derecho de los trabajadores a organizarse con independencia y autonomía en relación al Estado y los Partidos Políticos e instituciones religiosas, como también libertad en cuanto a forma de organización, filiación y sustentación material.

b) Democracia: Garantiza el libre ejercicio de la más amplia democracia en todos sus organismos e instancias, asegurando completa libertad de expresión de sus afiliados, combinada con la unidad de acción.

c) Clasista: Defensa intransigente de los intereses de los trabajadores. La CUT tiene como objetivo fundamental organizar, representar sindicalmente y dirigir en una perspectiva clasista la lucha de los trabajadores de la ciudad y del campo, del sector público y privado, activos e inactivos.

d) Unidad: Considera que los trabajadores tienen en la unidad uno de los pilares básicos que sustenta sus luchas y sus conquistas. Defiende que esta unidad sea fruto de la voluntad y de la conciencia política de los trabajadores y combate cualquier forma de política de imposición por parte del Estado, del gobierno.

e) Solidaridad: La CUT se solidariza con todos los movimientos de trabajadores en cualquier parte del mundo, siempre que los ob-

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

jetivos y principios de esos movimientos no atenten contra los principios establecidos en estos Estatutos.

Para realizar sus objetivos, la CUT asume los siguientes compromisos:

- a) Desarrollar, organizar y apoyar todas las acciones que apunten a la conquista de mejores condiciones de vida y de trabajo para el conjunto de los trabajadores.
- b) Apoyar las luchas concretas del movimiento popular de la ciudad y del campo, desarrollando su unidad y autonomía, de acuerdo con los principios básicos de la CUT.
- c) Promover las luchas por la ampliación de las libertades democráticas como garantía de los derechos y conquistas de los trabajadores y de sus organizaciones.
- d) Construir la unidad de los trabajadores basada en la voluntad, en la conciencia y en la acción concreta.
- e) Promover la solidaridad entre los trabajadores, desarrollando y fortaleciendo la conciencia de clase a nivel nacional e internacional.

Asunción, 12-13, agosto de 1989.

ANEXO NÚMERO 2

PLATAFORMA DE LUCHA

Es tarea fundamental y permanente conquistar, preservar y profundizar la democracia, para hacer posibles nuestras aspiraciones.

La lucha por la Democracia no nos puede llevar a postergar u olvidar la importancia fundamental de nuestras reivindicaciones y derechos mínimos, por pequeños que estos sean. Esto vitaliza al quehacer sindical, y es en ese contexto que se compromete a más trabajadores en la movilización, como asimismo es la forma de motivación para organizarse sindicalmente.

La movilización social y sindical por causas justas y por sus intereses es una responsabilidad de todos los trabajadores y no sólo de las organizaciones de nivel superior. A ese efecto, en el campo, en la ciudad, en cada sindicato, federación y confederación, deben elaborarse programas de movilización que surjan de un estrecho vínculo con las bases y con plena participación de ellas.

Las principales demandas comunes y de justicia que nos unen son: La lucha por mejores condiciones de vida y de trabajo para los trabajadores urbanos y rurales, el derecho al trabajo, salarios justos, reajustes de acuerdo a los niveles objetivos del alza del costo de vida, negociación colectiva por ramas de actividades, el derecho a la huelga, una jornada máxima de trabajo de ocho horas, condiciones de seguridad social, derecho a la tierra, estabilidad en el trabajo, equiparación de salarios mínimos en todo el país, un nuevo Código del Trabajo y otras leyes que favorezcan a los trabajadores con participación de éstos en su elaboración, derecho a la jubilación del asalariado rural, seguro agrícola, precios justos a los productos agrícolas, implementación de una reforma agraria integral, eliminación de toda forma de discriminación a la mujer. Así también nos unen nuestros reclamos por los derechos básicos a la salud, a la educación, a la vivienda, a la cultura, a la plena libertad sindical y en general al pleno ejercicio de los derechos humanos.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

Nuestro trabajo tiene que orientarse a levantar e impulsar las reivindicaciones de cada sector en particular. Es necesario darle forma y expresión a estas aspiraciones. Para que esto se concrete, ningún sector de los trabajadores puede quedarse sin levantar sus propias aspiraciones a través de petitorios o pliegos, y posterior a ello, o a un mismo tiempo, debe ser capaz de movilizarse tras estas justas banderas.

Sin un claro desarrollo de una estructura orgánica nacional del movimiento sindical, es imposible un trabajo sistemático y regular que conjugue y exprese los intereses de los trabajadores y los potencie a nivel nacional.

Sin un fortalecimiento orgánico y de la afiliación sindical por rama de actividad, sin un alto al paralelismo (*sic*), es imposible asumir plenamente la capacidad de conducción de la movilización.

Los tres aspectos principales que necesitamos desarrollar, sobre la base de un plan de trabajo racionalmente elaborado, para asegurar la máxima eficiencia de nuestra acción, son los siguientes:

- a) El fortalecimiento de las estructuras orgánicas del sindicalismo, a través de la capacitación, participación y educación de sus miembros.
- b) Elevar nuestra capacidad de convocatoria y de movilización.
- c) Fortalecer nuestra capacidad de profundizar la unidad de los trabajadores, tarea que se cristaliza en la constitución de la CUT y en su posterior desarrollo y fortalecimiento.

Estos tres factores, en definitiva, elevarán el nivel de conducción de los trabajadores organizados.

Asunción, 12-13, agosto de 1989.

4. SINDICALISMO Y TRANSICIÓN²

4.1. Transición y reconstitución sindical

a) Naturaleza y limitaciones de la transición

La transición se inicia mediante un golpe de Estado dentro del bloque de poder y continúa a través de una «apertura desde arriba». Es una transición conservadora, política y económicamente, en cuanto que busca reestructurar a las fuerzas políticas dominantes, como son el Partido Colorado y las Fuerzas Armadas, y restaurar la alianza del gobierno con la Iglesia católica. Asimismo, mantiene y favorece, en términos económicos, a los sectores dominantes: el empresariado agroexportador y financiero. Incluso, los incorpora a la conducción económica del gobierno y éste se vuelve más permeable a sus demandas.

² Selección del artículo, con el mismo nombre, preparado para la Conferencia Internacional: **La transición a la democracia en Paraguay: Problemas y perspectivas**, llevada a cabo el 7 y 8 de diciembre de 1990, con el Helen Kellogg Institute for International Studies, el Inter-American Dialogue en la University of Notre Dame, Indiana, EEUU, con los auspicios de Ford Foundation, Inter-American Foundation y National Endowment for Democracy. La versión corregida del informe se envió en marzo de 1991 y se publicó en 1993 (Abente B., Diego (Comp.). **Paraguay en transición**, Caracas: Nueva Sociedad).

También se caracteriza por el control social basado en la «percepción de amenaza» que los sectores económicamente dominantes muestran ante cualquier expresión de protesta y organización de los sectores sociales subalternos, en especial ante las ocupaciones de tierras rurales y la conflictividad laboral urbana. La apertura política constituye un eje estratégico del núcleo de poder que lidera la transición, porque busca mantener la legitimidad política. Ésta es necesaria porque la legitimidad material del nuevo régimen decrece en la medida que las restricciones económicas reducen el bienestar de la población mayoritaria.

b) Renovada identidad, reconstitución organizativa y capacidad de presión del sindicalismo independiente

La apertura política permitió la reorganización sindical y el crecimiento acelerado, la hegemonía y mayor capacidad de confrontación de las centrales independientes. Este proceso debe situarse dentro de parámetros claros. Esto es, el sector laboral organizado pasó de ser «increíblemente débil a extremadamente débil», conceptualización que presto de J. Samuel Valenzuela; no obstante, débil pero estratégico. En este nuevo contexto político se constituyeron las centrales alternativas con una nueva identidad más extensiva, ya no restringida al obrerismo industrial. Este nuevo sindicalismo ha desarrollado una creciente capacidad de confrontación debido a la ineficacia del aparato estatal, la rigidez de los empleadores y, en menor medida, a la ausencia de canales institucionales e incluso carencia de predisposición a la negociación de unos y otros.

El sindicalismo independiente, aglutinado en las centrales alternativas, a partir del golpe, se ha transformado de marginal, y con una estrategia de resistencia, en el más importante actor sindical en cuanto a crecimiento, dinamismo y centralidad, a pesar de las limitaciones socioeconómicas estructurales y la institucionalidad jurídica, como, por ejemplo, el escaso número de trabajadores industriales y las restricciones que hacen casi imposible llevar a cabo huelgas legales (Barboza, 1987; Céspedes, 1989b). Apertura política con reconstitución organizativa sindical se han asociado, reiterando que

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

el sindicalismo antes que ser mera expresión de factores socioeconómicos está más vinculado a un régimen político democrático.

La identidad del sindicalismo independiente, aglutinado en las centrales alternativas, se renovó gracias a su demanda de autonomía y clasismo, nueva composición social y propuesta de articulación de los sectores populares. La autonomía organizativa de gobierno y partidos constituye un eje articulador y de legitimidad ante la sociedad y el sector laboral. La orientación clasista reivindica las demandas económico-corporativas como fundamentales sin subordinarlas a otras estrategias; lo cual es también base de legitimidad que se anuda a la autonomía organizativa.

La composición social se refiere a los sectores sociolaborales integrados al quehacer sindical. Además del crecimiento generalizado de la agremiación –restringida por ley a los trabajadores del sector privado–, resalta la incorporación de sectores de los trabajadores del sector público y trabajadores por cuenta propia o cuentapropistas en el sindicalismo urbano. Incluso la central mayoritaria, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), ha crecido o extendido su esfera de influencia a sindicatos de funcionarios públicos ubicados en el sector de energía, trabajadores de las represas hidroeléctricas, del transporte público terrestre, que le permite una mayor capacidad de presión, a pesar de una extremadamente baja tasa de sindicación.

La propuesta de articulación de un bloque popular se ha expresado a través de la composición social heterogénea y ampliada en la fundación de las dos centrales alternativas. En mayo de 1989 se funda la Central Nacional de Trabajadores (CNT), continuadora de la Coordinación Nacional de Trabajadores, que articula a organizaciones de obreros, empleados privados, otras de trabajadores cuentapropistas urbanos así como de cooperativistas, y la Organización Nacional Campesina (ONAC). En agosto del mismo año, el Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT) que agrupaba a obreros y empleados privados se transforma y funda la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) que también incluye a funcionarios públicos, cuen-

tapropistas urbanos, jubilados y a las dos organizaciones campesinas más importantes, la Coordinadora Nacional de Productores Agrícolas (CONAPA) y el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP).

Si bien ambas centrales expresan fundamentalmente intereses y estructuras organizativas vinculadas al sindicalismo urbano, mediante ellas se ha dado una centralización organizativa alternativa y se ha estructurado, aunque sea primariamente, una articulación de los sectores pobres de la sociedad nacional. Por el contrario, la oficialista Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT) no ha alterado su estructura de asalariados privados urbanos y algunos cuentapropistas.

4.2. La política económica y sindical del gobierno

a) Más lo viejo que lo nuevo en la asignación de recursos, el aparato de Estado y la institucionalidad jurídica

La coexistencia del cambio y la continuidad también se refleja en la institucionalidad jurídica laboral. El gobierno está obligando al cumplimiento de la legislación, principalmente a los empleadores, y tratando los conflictos suscitados por las nuevas organizaciones gremiales. Pero el *Código del Trabajo* (CT) y el *Código Procesal del Trabajo* (CoPT), promulgados en 1962 y «congelados» por un cuarto de siglo, establecen una marcada intervención del aparato de Estado y son favorables al sector de empleadores. Porque el CT restringe la sindicación –excluye a los empleados públicos y cuentapropistas–, la negociación colectiva es ínfima y la huelga resulta prácticamente imposible.

La continuidad del sistema en el nuevo régimen se evidencia en la carencia de poder político y, principalmente, en la ínfima asignación de recursos obtenida por el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) en los presupuestos de 1989, 1990 y 1991 medidos por los gastos de la Administración Central. El aparato de Estado ha cam-

biado muy poco en cuanto a su lógica política, a sus cuadros burocráticos, y el discurso modernizador luce básicamente como retórica. Sin embargo, se plantea para 1991 la creación de una subsecretaría de Trabajo e incluso, en términos optimistas, de un Ministerio del Trabajo en el futuro cercano, pero sin preverse mayores cambios.

El gobierno y el núcleo empresarial hegemónico en el Parlamento no han estimulado y se han opuesto, respectivamente, al cambio en las relaciones de poder que puedan favorecer, en el sentido de equilibrar, al sector de los trabajadores, mostrando así la intransigencia social y los límites restrictivos de la transición que están operando. Dos ejemplos son claros: 1) la oposición a la reforma de la Ley del Fuero Sindical –para mejorar su cobertura– propuesta por el entonces MIT, hoy CUT; y 2) la propuesta de modificación del Código Laboral.

El Gobierno, interesado en el levantamiento de la sanción del Sistema Generalizado de Preferencias de los EE.UU. por violaciones a los derechos sindicales durante la dictadura y a causa de la caducidad del actual Código, se vio obligado a presentar, a fines de noviembre de 1990, un proyecto de reforma global del CT, que debió discutirse antes de las elecciones para la Constituyente, ambas en 1991. Este proyecto no posee mayores cambios en el sentido de orientarse a equilibrar los intereses de las partes (trabajadores-empleadores), al igual que en la prelación de las reformas jurídico-institucionales.

Desde los sindicatos, éstas deberían ser: a) leyes de emergencia sobre sindicación, contratación colectiva y huelga, b) la Constituyente y c) el CT. En contrapartida, desde el proyecto gubernamental y de los empleadores se trata de: a) reforma del CT, b) de la Constituyente y c) de nueva reforma del CT, porque la Constitución actual impide la huelga de funcionarios públicos, por ejemplo. De esta manera, se daría una modernización de las relaciones laborales que se complementaría con modificaciones, también puntuales, en el aparato de Estado, que hoy se muestra desbordado e

ineficiente ante los requerimientos de la sociedad y la conflictividad vigentes.

b) La política económica: entre la continuidad del viejo «estatismo» y el cambio por el neoliberalismo

La política económica también refleja la coexistencia de diversas líneas y el estancamiento del proceso orientador de las políticas públicas debido al *empantanamiento* entre las fuerzas *democratizantes* contra las autoritarias en lo político, y las *estatistas* contra las neoliberales en lo económico, sin que exista una necesaria vinculación entre unas y otras; por ejemplo, *democratizantes* en lo político y neoliberal en lo económico o *democratizante* en lo político y *estatista* en lo económico, etc. El aparato de Estado encargado de la economía –Ministerios de Hacienda e Industria y Comercio– sigue sin poder político y carece de capacidad y decisión para diseñar e implementar planes estratégicos para el sector laboral, como el del empleo. Esto obedecería a un optimismo ingenuo, porque todo lo arreglará el mercado, o a una interesada prescindencia, porque éste compatibilizará las demandas, o consciente de que estos «desperfectos» no son demasiado peligrosos como para alterar el proceso.

La política estatal del Salario Mínimo Legal (SML) sigue con la inercia del anterior régimen. Los aumentos del SML que rigen para los asalariados privados siempre son inferiores al índice del costo de vida (ICV) oficial y los empleadores no lo pagan ni tampoco el gobierno exige su cumplimiento, a menos que los trabajadores organizados lo demanden. Según la CUT, desde el aumento del 1 de junio de 1989 hasta diciembre de 1990, de acuerdo con datos oficiales, el SML perdió 22% de su poder de compra de 244.950 G. (188 USD a inicios de febrero de 1991).

Discriminatoria y reveladora de los intereses estatales es la política salarial. En 1989, las FF.AA. obtuvieron 70% de aumento, la Policía 50%, los funcionarios públicos 30% y los asalariados privados, regidos por el SML, 15%. Si bien los salarios privados duplican al de los funcionarios públicos, éstos, en muchos casos, cuentan con re-

cursos *prebendarios* o la corrupción, como fuentes complementarias o alternativas al ingreso oficial que reciben.

El mantenimiento del SML a pesar de las demandas empresariales de liberalización de los salarios y los aumentos del SML reflejan los intereses ambiguos del nuevo gobierno. Éste promulga aumentos cuyo cumplimiento no exige, pero no deja de fijarlos y éstos constituyen reivindicaciones del movimiento sindical. Como no se paga el SML, aproximadamente dos de cada tres personas de la PEA del Área Metropolitana de Asunción perciben montos inferiores al mismo. Las diferencias entre el ámbito jurídico-institucional y el socioeconómico iluminan así los alcances y limitaciones de la transición.

El incipiente neoliberalismo se encuentra más en el discurso y en la incesante y creciente capacidad de presión de grupos empresariales orientados a incidir en la opinión pública y en el Estado, antes que en las políticas del aparato de gobierno. Esos grupos de presión no pueden imponer sus demandas con los ritmos e intensidad que reclaman. Pidieron la liberación del salario, las privatizaciones y otras medidas semejantes, y los resultados fueron limitados; en parte, debido a las distintas prioridades de los diferentes grupos empresariales. El mismo aparato de Estado, al igual que los industriales orientados al mercado interno, consideró inoportuno aunque no excluyó la idea de la liberación del salario. Sin embargo, se implementaron algunas medidas favorables al sector empresarial como la liberación de tasas múltiples de cambios y de tasas de interés, además del crédito que dispone el sector agroexportador.

c) Un nuevo modelo de sindicalismo

El cambio de mayor significación de la política pública sindical ocurrió mediante el reconocimiento del conflicto y de los sujetos, fundamentalmente los sindicatos. El sector laboral se organiza o reorganiza rápida y extensivamente debido a la ausencia de restricciones políticas y organizativas, aunque continúe y se agudice la represión económica de los empleadores, vía despido. En la medida que el gobierno reconoce al interlocutor sindical, se acepta al con-

flicto que surge con su emergencia. El proceso es de reconocimiento de los sindicatos, y no de promoción de los mismos. Tampoco hubo benevolencia del gobierno por cuanto que calificó de ilegales a casi todas las huelgas, porque éstas, dada la legislación vigente, incurrieron en faltas.

El gobierno impuso un nuevo tipo de sindicalismo: pasando del corporativo al de mercado, del único al plural. Se abandonó el esquema dictatorial del sindicato de empresa, gremial y central único, legitimado por el reconocimiento del gobierno, la represión policial a la disidencia sindical y la tolerancia al empleador, con dependencia del gobierno y del partido del gobierno.

En la actualidad se perfila, cada vez más nítidamente, un sindicalismo de mercado basado en el pluralismo sindical, en el control legislativo-institucional que no cambia en favor de equilibrar intereses de los trabajadores, la represión económica de empleadores y con márgenes de negociación definidos por el «mercado». Pero el pluralismo sindical, a su vez, favorece la atomización sindical en cuanto que la legislación estimula y la heterogeneidad socioeconómica favorece la constitución de sindicatos de empresa, tipo de organización hegemónica.

En resumen, la política sindical del gobierno, si bien reconoce al sujeto, lo debilita por vía del pluralismo y la atomización. Esta orientación no excluye la intervención estatal, demandada siempre por el actor sindical, en la búsqueda de solución de conflictos. El gobierno implementó tripartitas informales buscando conciliar intereses. Las negociaciones principales se desarrollaron fuera de los canales institucionales, otra prueba de la incapacidad del aparato de Estado. Los empleadores buscaron siempre la aplicación estricta de la ley para declarar ilegales a todas las huelgas. Asimismo, ante la ausencia de experiencias de negociación y de intermediación política —especialmente de la central sindical oficialista o el clientelismo de los agentes del Partido Colorado— los conflictos facilitan la corporativización de intereses e identidades, apareciendo más nítidamente el conflicto social entre trabajadores y empleadores.

4.3. Sindicalismo y sistema político

a) La recomposición del sistema político

Con la apertura iniciada el 3 de febrero de 1989 se reconstruye la arena política y los partidos políticos, en especial los de los opositores que recuperan su espacio en la sociedad, las elecciones y el Poder Legislativo. Sin embargo, a medida que transcurre el tiempo, se evidencia el descreimiento en la representación parlamentaria como creadora de propuestas para canalizar e intermediar los conflictos sociales, independientemente de que intervengan en ellos. En consecuencia, ocurre el divorcio entre sociedad popular e instituciones políticas.

b) Partidos políticos y sindicalismo

Con los resultados electorales, los dos grandes partidos históricos, el Colorado (ANR) y el Liberal Radical Auténtico (PLRA), recobran su centralidad a nivel de sociedad, no así en el sindicalismo. Estos dos partidos y otros dos pequeños que ya pueden considerarse históricos, como son el Revolucionario Febrerista (PRF) y el Demócrata Cristiano (PDC), carecen de presencia organizada en el seno del sindicalismo independiente. Las excepciones se dan –con la ANR en forma directa y el PDC de manera indirecta– con la oficialista CPT y la CNT, respectivamente. Pero la influencia de la CPT es en cuanto parte del gobierno antes que del Partido Colorado, mientras que la CNT posee mayor representatividad en el sindicalismo antes que el PDC entre los partidos.

Después del golpe, por otra parte, se organizan micropartidos y grupos de izquierda. El histórico Partido Comunista Paraguayo (PCP) opta por una muy prudente recomposición organizativa y de su discurso. Se fundan el Partido de los Trabajadores (PT), de orientación trotskista, el 19 de marzo de 1989, y el Partido Democrático Popular (PDP), definido como nacionalista-popular, democrático y antiimperialista, el 28-29 de abril de 1990. Asimismo se van creando otras organizaciones pequeñas que forman un archi-

piélagos. La influencia de estos partidos a nivel electoral no se ha probado, pero sería mínima.

Sin embargo, una de sus escasas inserciones orgánicas se da en el sindicalismo independiente agrupado en la CUT. Varias organizaciones de izquierda se agrupan para las elecciones municipales de mayo de 1991 en un frente progresista, la «Unidad Popular» (UP), que correrá paralelamente al candidato independiente auspiciado, en un principio, por la CUT. Entonces, las distintas líneas políticas de la izquierda y de otros sectores favorecen la división sindical que ya de por sí existe con la presencia de las tres centrales.

El análisis de la dimensión sociopolítica de los trabajadores organizados comprende a las instituciones más representativas: las centrales sindicales. La CPT (reconocida, ya que existe un sector disidente que se presenta en parte como independiente) como siempre se ubica siguiendo los lineamientos del gobierno y del Partido Colorado; en contraprestación, el gobierno le otorga la representación «obrero» ante los entes estatales que mantienen a su conducción burocrática. El diálogo es la línea fundamental de la CNT, consistente con los reclamos de reconciliación y concertación de la Iglesia Católica y los sectores empresariales vinculados a ella.

Una clave estratégica se encuentra en la CUT como la organización más numerosa y dinámica. Su eje constitutivo es la orientación organizativa dentro de un pluralismo político, siguiendo, parcialmente, el modelo de la central homónima brasileña. Sin embargo, el pluralismo de la CUT paraguaya comprende un amplísimo abanico que va desde los propiciadores del sindicalismo de la AFL-CIO hasta grupos vinculados al PCP, además de individualidades independientes de izquierda.

La dimensión sociopolítica de la CUT emerge ante la conciencia del poder creciente del sector de empleadores en su propaganda, en la orientación de (y presencia en) aparatos del Estado, y ante la carencia de alguna forma de representatividad política y más aún de vinculación partidaria con peso significativo. Entonces, la oportuni-

dad se presenta con la reforma de la ley electoral permitiendo las candidaturas independientes.

La dirigencia de la CUT, con cuestionado apoyo dentro del Consejo de Delegados y quizá sin una meditada evaluación, decide presentar como candidato a la intendencia de la ciudad capital a su Secretario General Adjunto, el 26 de febrero de 1990. Sin embargo, un año después, otro dirigente gremial, miembro del PDP, también es presentado como precandidato de su partido a la intendencia de la ciudad capital, y, en principio, recibe críticas de la conducción *cutista*, induciéndolo a que renuncie. Con el apoyo de otros sectores mantiene su postura, aunque el Consejo de Delegados de la CUT ratificara su apoyo al candidato oficial.

Ante la candidatura a las elecciones de mayo de 1991, la respuesta de los partidos históricos y nuevos de izquierda, grandes y pequeños, fue de rechazo a la propuesta de la CUT. Para los históricos y para los nuevos se trataba de una desviación de la naturaleza de la organización, aunque los segundos eran menos críticos. Pero, para los últimos, el mayor cuestionamiento era que la nueva propuesta «independiente» no planteaba una unidad con otros sectores progresistas (de izquierda); es decir, con ellos. Tampoco puede excluirse la crítica de quienes estando a favor de la propuesta la consideraron como apresurada. Posteriormente, la candidatura oficial de la CUT, a inicios de agosto de 1990, ya no representaba sólo a la misma ni ambas se consideraban como interdependientes. Por el contrario, el movimiento que ya se denomina electoralmente «Asunción para Todos» plantea una incorporación de sectores por base geográfica, técnica y corporativa, no exclusivamente sindical.

Consiguientemente, la iniciativa política del sindicalismo *cutista* debe entenderse dentro de ciertas particularidades y ambigüedades que son:

a) se cuenta con las bases para la constitución de un partido siguiendo la experiencia de su casi homónima brasileña, la Central Única de Trabajadores y el Partido de los Trabajadores, dado el de-

sarrollo organizativo y la falta de representación política. La particularidad local reside en el ritmo muy acelerado del proceso y el significativo peso de políticos e intelectuales en el movimiento, antes que de sindicatos como en el caso original;

b) si bien la central carece de interlocutores válidos o privilegiados en el espectro partidario parlamentario o vinculado al poder, no rompe con los mismos, pero otorga un apoyo limitado a su «globo de ensayo» partidario; y

c) este sindicalismo no apuesta sólo a «su» candidatura, porque no busca ser representado exclusivamente por un instrumento político, y porque esta opción le restaría legitimidad ante sus bases trabajadoras y ante la sociedad.

4.4. Sindicalismo y transición. Perspectivas

a) La transición y sus efectos en el sindicalismo independiente, y viceversa

Indudablemente, el proceso de transición ha influido más en el sindicalismo independiente que éste en aquél. El núcleo que dirige la transición y los sectores que lo apoyan ha establecido los límites del accionar gremial y han evidenciado las debilidades del actor sindical. Los límites a la práctica de los trabajadores organizados se han impuesto mediante el modelo excluyente de decisiones del núcleo de poder, el mantenimiento de la legislación laboral y una nueva política sindical. La debilidad del actor sindical se ha observado en su reducida organización y fragilidad, carencia de representatividad política y de orientaciones y propuestas.

b) Perspectivas inmediata y de mediano plazo

El análisis de perspectivas inmediata y mediata considera factores contextuales. La coyuntura inmediata comprende desde marzo de 1991 hasta el período de las elecciones municipales del 26 de mayo de 1991,

mientras que la mediata culminaría en las elecciones generales, presidenciales y parlamentarias de 1993. *Los factores de contexto rigen en todo momento.* Son el mantenimiento de las libertades políticas y organizativas, un significativo menor grado de violencia en los conflictos del ámbito urbano en relación con los del área rural, y la carencia de representatividad e influencia del movimiento sindical en las esferas de poder y, en particular, en el núcleo que lidera la transición.

Los cambios en la política económica y en la legislación laboral son posteriores a la coyuntura inmediata que culmina en mayo de 1991 por razones electorales. Al respecto, el 12 de octubre de 1990, el gobierno firma la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y a finales de noviembre de 1990 el ministerio respectivo presenta un proyecto de reforma del Código Laboral al titular del Poder Ejecutivo que remitirá al Poder Legislativo para su discusión en 1991. Los efectos de la Carta de Intención y de rigurosas políticas de ajuste significarán, probablemente, una reducción más acelerada de los salarios reales.

Para la construcción de los posibles y probables escenarios futuros, se seleccionan dos variables: a) el ritmo de deterioro socioeconómico de los trabajadores, y b) la visualización del proceso de transición y la reacción del actor sindical ante el deterioro del nivel de vida.

El *deterioro socioeconómico* puede ser lento o rápido, y se registra mediante la reducción del SML real en Asunción medido a través del Índice de Precios al Consumidor de la población, según el Banco Central del Paraguay (IPC/BCP) o de los obreros de la construcción del Centro de Documentación y Estudios (CDE). Según ambos índices, en poco más o menos un año y medio de transición, el salario real general y el de los obreros de la construcción se redujo en casi 25%. El deterioro se encuentra aún dentro de los márgenes «tolerables», aunque se aceleró en 1990, por cuanto que el mismo se ha compensando, parcialmente, con la organización y la protesta en esta nueva fase del sindicalismo. Con las políticas de ajuste, el salario real podría reducirse a un ritmo mucho más acelerado, dado el

limitado control de la inflación, la restricción del gasto público y la política salarial de ajuste muy por debajo de la inflación.

La *estrategia sindical* comprende la percepción del proceso de transición y las prácticas colectivas que responden a la misma, particularmente ante el deterioro socioeconómico. Las opciones seleccionadas son: una pragmática y otra radical. La primera percibe las limitaciones del proceso, no excluyendo perspectivas antisistema, pero orienta su práctica a una defensa de intereses corporativos dentro del pragmatismo que le impone la coyuntura, sin privilegiar análisis ideológicos ni estrategias básicamente *confrontacionistas* o demandas maximalistas. La estrategia radical percibe el proceso desde una perspectiva con preferencia ideológica, antisistema, por lo que su acción se inclina hacia la confrontación y carece de demandas o propuestas en el sistema que combate o éstas son inviables por maximalistas.

CUADRO 4.1.

Esquema: Escenarios futuros

Deterioro socioeconómico	ESTRATEGIA SINDICAL	
	Pragmática	Radical
Lento	A	D
Rápido	B	C

Los escenarios posibles que incluyen a los probables son:

- a) deterioro socioeconómico lento y estrategia sindical pragmática,
- b) deterioro socioeconómico rápido y estrategia sindical pragmática,
- c) deterioro socioeconómico rápido y estrategia sindical radical, y
- d) deterioro socioeconómico lento y estrategia sindical radical.

El escenario más probable a corto y mediano plazos es el a) de **deterioro socioeconómico lento y estrategia sindical pragmática**; esto es, el mantenimiento de la situación y la orientación actual. Se fundamenta en la ausencia de rupturas o intensidad del desmejoramiento socioeconómico nacional como en las economías del área, particularmente la Argentina, y en la ausencia de implementación de rigurosas medidas de ajuste en vistas a las futuras elecciones.

Por otra parte, el sindicalismo percibe, en términos realistas, la coyuntura y la transición, con medidas y ritmos que no puede alterar substantivamente pero, a su vez, consciente de la utilidad de las libertades políticas y organizativas, aunque no se las explicita en el discurso. Esta lectura y práctica no excluye puntos de vista y análisis antisistema, pero privilegia la acumulación de fuerzas y la operatividad en la coyuntura que, en contrapartida, no permite una clara evaluación y fijación de estrategia a mediano plazo.

El escenario estudiado puede inclinarse, a mediano y corto plazos, con facilidad al b) de **deterioro socioeconómico rápido y estrategia sindical pragmática**, debido a la implementación de rigurosas políticas de ajuste. La percepción de la transición es casi exclusivamente crítica; esto es, el sindicalismo enfatiza los aspectos negativos o limitaciones del proceso. Las perspectivas con tintes más ideológicos van incidiendo más en la medida que el actor sindical carece de propuestas concretas y negociables, y ante la intolerancia de los sectores económicamente dominantes.

Entonces, ante el acelerado empeoramiento socioeconómico y la permanencia de la exclusión política, la protesta sindical se volvería cada vez más *confrontacionista*, orientación esta que se consolidaría cuando los resultados no sean favorables o viables, en especial con las demandas antisistema.

La estrategia sindical radical siempre existe en distintos núcleos, la cuestión está en disponer de substantivo peso para constituirse en hegemónica. Ella ejercerá mayor influencia con el sostenido y rápido deterioro socioeconómico, sin que el sindicalismo disponga de

alguna forma de contrapeso al mismo. Por estas razones, en caso de que no se sienta un deterioro material rápido y se continúe como ahora, el escenario d) de **deterioro socioeconómico lento y estrategia sindical radical** es el menos probable.

Un escenario de menor probabilidad que los dos primeros, es el c) de **deterioro socioeconómico acelerado y estrategia sindical radical**, aunque esta orientación dispondrá de mayores facilidades para incidir en el movimiento sindical global en el caso de políticas de ajuste rápidas y rigurosas. La percepción de la transición estará más ideologizada antisistema, con demandas maximalistas que no serán negociadas ni obtendrán resultados. La acción sindical apuntará con preferencia a la confrontación en la que no se excluyan atisbos de violencia. La división del sindicalismo se afianzará. Probablemente, en esta coyuntura se viabilice la división estratégica vigente hoy en la CUT y que conduzca a la creación de otra central o a tensiones internas más nítidas y conflictivas.

En conclusión, el sindicalismo, con el cambio de régimen político, se constituye en actor social reconocido por la sociedad y el núcleo de poder del proceso de transición, pero su capacidad de fuerza es muy limitada. No puede bloquear ni cambiar la orientación del proceso, a lo más puede responder confrontando y alterando los ritmos marcados por el núcleo de poder. En este contexto, el sindicalismo cuestionará crecientemente al proceso con un pragmatismo que puede volverse más radical, en términos ideológicos y de acciones de confrontación, en la medida que se acelera el deterioro socioeconómico y continúa la exclusión política hacia una democracia restringida al régimen político, como lo están llevando a cabo los sujetos que lideran el proceso.

El sindicalismo dispondría de un menor peso en cuanto actor de la transición, pero tendrá mayor incidencia en la medida que limitaría la consolidación democrática, porque sin su apoyo o consenso ésta no será plenamente estable y sin su participación socioeconómica y organizativa tampoco el régimen será democrático.

POST SCRÍPTUM. Asunción, setiembre de 1992.

Dada la imposibilidad de corregir casi totalmente el artículo o de escribir uno nuevo se apela a este post scríptum, cuya mayor limitación radica en ser un complemento. Éste resulta imprescindible, debido a la necesidad de actualizar el análisis considerando la fecha de su redacción, marzo de 1991. De entonces a hoy se dieron procesos relevantes de intervención política sindical y de creación de alternativas políticas, dentro de un marco de consolidación del proceso de transición.

Las anotaciones que siguen excluyen del análisis la vinculación entre sindicalismo y transición, porque se mantiene una débil incidencia de aquél sobre ésta. Estas reflexiones apuntan a la cuestión de la **representación política sindical** directa o por intermediaciones. Al respecto, caben dos aclaraciones: 1) se mantienen las tendencias orientadoras de las centrales sindicales; una paraestatal y partidaria, la CPT; otras alternativas, la CNT, socialcristiana, moderada y de negociación y la CUT, pluralista, más *confrontacionista* y con mayor politización de su dirigencia; 2) se intenta una periodización de las tendencias del sindicalismo independiente, con énfasis en la CUT, en las relaciones entre centrales sindicales y partidos o movimientos políticos. Dada la continuidad de las orientaciones de las centrales, se las excluye del análisis.

Es posible hallar **tres fases**: de intervención sindical sin intermediaciones, de constitución de un interlocutor político privilegiado, y de deterioro y crisis del vínculo. El punto de partida, o primera fase, que explica la exclusión de agentes políticos y partidarios para la **intervención directa del sindicalismo en la arena política** estriba en que éste no estaba ni se sentía representado por el espectro político partidario, parlamentario o no, posterior al golpe, tanto de los partidos tradicionales como de los nuevos de izquierda. En estas circunstancias, el sindicalismo *cutista* decide, por una parte, lanzar un candidato propio para las elecciones municipales de Asunción en mayo de 1991 y, por otra, dedicarle parte de sus recursos a

la lucha electoral en que se inserta. Se inicia así la segunda fase de constitución de un interlocutor político privilegiado.

El 26 de mayo de 1991 se produce el inesperado triunfo del Movimiento Ciudadano «Asunción para Todos» (APT) en las elecciones municipales de la ciudad capital, con 34% de los votos, de 68.915 personas, mientras que el Partido Colorado (ANR) obtiene 27% y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) 20%; con una participación del 70% de los inscriptos. Ya entonces, se percibía la diferencia entre la base ciudadana de APT y la línea sindical inmersa dentro del movimiento. Pero las tensiones no son mayores considerando que se dio el triunfo.

Posteriormente, ante una nueva coyuntura, la elección de convencionales para la Constituyente (noviembre de 1991), se renueva la alianza, pero esta vez ya se trata de una coalición sin que estén mezclados como la vez anterior. La «Constitución para Todos» (CPT) comprende a cuatro «corporaciones»: APT, el movimiento sindical, el campesino y los cooperativistas. Nueva es la incorporación de la CNT dentro de la alianza. El argumento de la conducción sindical para esta alianza y nueva participación electoral directa es la misma de la vez anterior: ante la estructuración de un nuevo orden institucional mayor (político), resulta imprescindible intervenir, porque las otras fuerzas no representarán los intereses sindicales y populares.

Esta vez los resultados electorales no son iguales a los de las municipales. En el país, el conjunto del movimiento independiente de un 19% anterior –que incluía a desprendimientos de la ANR que se presentaron como independientes– se reduce a casi la mitad, 11% u 81.860 votos, a nivel nacional. En la ciudad capital, si bien los resultados son mejores que en el resto del país, se percibe la diferencia. De 68.915 votos y 34% se pasó a 33.536 votos y 24%. Resulta muy significativo que sólo se tuviera una participación del 52% de los inscriptos. Aunque el «independentismo» se convierte en la tercera fuerza electoral, los resultados de la Constituyente son, por una parte, una reafirmación del poder de una maquinaria poderosa como es la del

Partido Colorado y, por otra, el poder del ausentismo electoral que permite, por inercia, la imposición de aquella maquinaria.

En el lapso comprendido entre las elecciones municipales (mayo de 1991) y de constituyentes (noviembre de 1991), e inmediatamente después, se podía creer en la estructuración de un interlocutor privilegiado del sindicalismo *cutista*.

Sin embargo, la realidad era otra. Lo que se afianza es la tercera fase, de deterioro y crisis del vínculo. Precisamente, a partir de las elecciones posconstituyente, de noviembre de 1991, se tornan más evidentes las diferencias que se transforman en tensiones y éstas en conflictos entre la conducción de APT-CPT (de hecho se mantuvo la denominación APT) y la CUT, dándose una creciente **crisis de representatividad política** del sindicalismo a través de este actor político-partidario en los hechos, aunque *movimientista* en el discurso.

Estas diferencias se perciben en la inusitada rigidez o confrontación de la CUT en los conflictos sindicales en la misma Municipalidad de Asunción y, posteriormente, llega a su punto máximo con la división de APT-CPT a mediados de septiembre de 1992. Al producirse esta ruptura se perfila, con total nitidez, que la conducción estrictamente política de APT-CPT excluye al sector *basista* y, en cierto sentido, vinculado a la CUT. Por lo visto, el movimiento político y el gremio sindical transitan por diferentes, y hasta conflictivos, senderos.

La búsqueda por mantener la representatividad política del sindicalismo *cutista*, aunque ya dentro de la crisis de APT-CPT, también se evidencia en el Congreso Extraordinario de la CUT, a mediados de septiembre de 1992. La central decide, en última instancia, negociar su programa de demandas con otras fuerzas políticas progresistas, buscando obtener cargos parlamentarios o puestos de gobierno, si la coalición aliada resulta triunfadora en las elecciones de 1993. Parecía que la CUT se inclinaría a la opción, hoy separada de APT, que apoyó al Ing. Ricardo Canese como candidato en las elecciones generales de 1993, presidenciales y parlamentarias.

Cabe ahora preguntar las razones de este comportamiento. En primer lugar, para la dirección de la CUT no estaba claro que **ambos sujetos son de distinta naturaleza, y que el origen de uno no significaba su permanente subordinación al otro**. Con el espejismo de la experiencia brasileña, el sindicalismo de la CUT intentó reproducir el proceso en forma muy acelerada; el sindicato que crea al partido, como en el original caso inglés.

El origen sindical de APT se fue diluyendo a medida que se expandía su base ciudadana. Es más, su triunfo se debió a este apoyo electoral, aunque haya sido fundamental, por lo menos inicialmente, el apoyo de todo tipo recibido de la CUT. Con el triunfo en las elecciones de mayo de 1991 las diferencias quedaron soterradas por cuanto que se imponía la administración municipal y dado que eran ganadores no existía mayor preocupación en definir esferas de influencia. Lo que sí resultó claro para la APT fue su triunfo electoral que también significó su rango de movimiento político autónomo y que, definitivamente, quedaba atrás su origen sindical, aunque sin descuidar a este componente en su conjunto. A propósito, la conducción del sector disidente del liderazgo *apetista* se inclina, según sus propias manifestaciones, por un *basismo* y comprende en gran medida a sectores de origen sindical.

Otro aspecto de significación es el **conflicto de los liderazgos**, tanto político como sindical. La cultura política dominante, vertical y excluyente, no está ausente. En el momento de escribirse estas líneas, ambos sujetos expresan conflictos internos vinculados a las demandas de participación o de otros estilos de conducción más abiertos y participativos. No obstante, a pesar de las demandas y los discursos, no necesariamente cambiarán los estilos políticos en las organizaciones, que se resentirán, de una u otra manera, luego de ocurridos los conflictos y las exclusiones.

De este conflicto entre élites, un ejemplo han sido las luchas por la representación, cuando, en la coalición CPT para las elecciones de constituyentes, entraron en disputa los liderazgos sindicales y polí-

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

ticos. En efecto, esta alianza comprendió a APT, CUT y CNT, cooperativistas y campesinos, habiendo obtenido el sindicalismo 7 de las 19 bancas; esto es, el 37% de las mismas.

Resulta necesario, entonces, apuntar algunas tendencias mínimas del proceso. El sindicalismo alternativo se irá transformando, en forma lenta, en grupo de presión, particularmente en el caso de la CNT, y en actor sociopolítico en el caso de la CUT. Aquella optó, en el Consejo de Delegados, a inicios de julio de 1992, por no participar, de manera directa, en las elecciones de 1993 y negociar sus demandas con agentes políticos, de manera que sus reivindicaciones se encuentren presentes en las plataformas partidarias.

El caso de la CUT se mostró más complejo. En el Congreso extraordinario, con cuarto intermedio, del 19 y 20 de septiembre de 1992, decidió, por una parte, negociar sus demandas con agentes políticos y, por otra, la inclusión de sus representantes en las listas parlamentarias de una organización política, incluso con una cuota de poder en caso de que la coalición resulte ganadora en las elecciones generales de 1993. Como se percibe, la CUT se aliaría al desprendimiento de APT que sólo cuenta con posibilidades electorales de triunfo dentro de otra coalición mayor. Pero el peso de esta facción es muy limitado, y dentro de este reducido espacio se encontrarían los representantes del sindicalismo de la CUT.

5. LAS HUELGAS DE LA TRANSICIÓN¹

Una huelga o un paro –expresiones de la suspensión deliberada del proceso de trabajo por trabajadores organizados o de empleadores, respectivamente– siempre constituyen hechos que demuestran correlaciones de fuerza. Las huelgas expresaron autonomía y demanda de participación de la fuerza de trabajo urbana, revelando el impacto de los factores políticos y económicos en su conformación. Después del golpe, las huelgas se incrementaron, pero los restrictivos marcos institucionales vigentes, así como las políticas gubernamentales, redujeron su poder. Diferentes políticas laborales han conducido a una bifurcación entre los sectores industrial y privado, por una parte, y los de servicios y sector público, por otra.

La autonomía de las huelgas, clave eminentemente política y que explica la inclusión del tema en esta parte del libro, puede expresarse mediante un extenso rango de posibilidades empíricas. No está basada en una cuestión de «total» independencia o dependencia. En este

¹ Selección de textos de la M Phil Dissertation (julio de 1993) presentada y aprobada en el Institute of Latin American Studies (ILAS) de la Glasgow University, Scotland, Reino Unido. Una versión ligeramente corregida se publicó en la **Revista Paraguaya de Sociología**, No. 91, Asunción, CPES, Setiembre-Diciembre de 1994.

caso, se asume que las demandas de participación estuvieron dirigidas al ámbito político y económico; esto es, el Estado y los empleadores reconocían al sindicalismo como un interlocutor válido independiente, y que buscaba mejores salarios y condiciones de trabajo.

Se estudia el número de paros (denominación que se utilizará para señalar eventos huelguísticos de trabajadores y no paros de empleadores), huelguistas y días perdidos, «o indicador *síntese de greves*» (Noronha, 1991: 95) como reflejos del grado de autonomía de las huelgas. Éste será el objeto de análisis, presumiendo que las demandas por participación solamente pueden ser expresadas a través de una acción (de fuerza) autónoma. Las demandas políticas y económicas se encontraban en los reclamos de las huelgas, pero su análisis se excluye aquí. Son completamente lógicas desde la perspectiva de los trabajadores organizados, debido a la represión y exclusión sufridas durante los interminables años de la dictadura, así como desde el mismo comienzo del proceso de transición, aunque con diferentes modalidades e intensidades.

Una huelga general nunca se llevó a cabo en la transición paraguaya, como ocurrió en los casos del Brasil y del Uruguay. Pero la CUT, seguida por la CNT, amenazó al gobierno con una huelga general en julio de 1990, debido al congelamiento del salario mínimo para el sector privado. Posteriores eventos, como el congelamiento salarial por 22 meses (octubre 1990-junio 1992), probó que los trabajadores organizados eran incapaces, en ese momento, de llevar a cabo una huelga general². Sin embargo, esta amenaza pública tuvo un significado simbólico; fue la recuperación de un arma estratégica después de la huelga general de agosto de 1958, 22 años antes.

² NB: Los hechos posteriores demostraron que esta afirmación estaba equivocada. No obstante, sirve como indicador de una perspectiva de hasta dónde se había llegado en el momento y en el lugar de escribirse este texto. La explicación sería que, mediante el nivel de organización alcanzado y el avance de las libertades políticas ya consolidado se pudieron llevar a cabo las huelgas generales.

5.1. El control de las relaciones laborales: Tendencias comunes y una política dual para los sectores público y privado

El control de los trabajadores organizados siempre constituyó un objetivo permanente de la política gubernamental. Sin embargo, se implementó una clara política sindical y salarial dual después del golpe para los sectores público y privado. Ambos objetivos, el común y el diferenciado, definirán la acción huelguística, con resultados desiguales.

El viejo régimen controlaba las relaciones de trabajo dentro del sector privado, en primera y última instancia, por la fuerza y, en segundo término, mediante estructuras corporativas *de facto*. La represión era preventiva, sin clemencia y «ejemplarizadora» contra toda disidencia política y social. Las estructuras corporativas permitían la existencia de organizaciones de trabajadores reconocidas por el Estado, con representación monopólica (un sindicato a nivel de empresa, federación y confederación), más para reprimir las demandas que para controlarlas. El resultado fue la permanencia y la emergencia de sindicatos que sólo existían en el papel.

Las leyes laborales exigían tanto el registro de los nuevos sindicatos como de los nuevos liderazgos de los sindicatos existentes. Asimismo, el reconocimiento legal era requerido para llevar a cabo cualquier tipo de acción legal y para entrar en diálogo con los empleadores. Además de estas restricciones legales, la reacción típica de los empleadores ante una mínima acción sindical era, en primer término, la amenaza de represión policial; en segundo lugar, el despido y, finalmente, la intervención física policial siempre disponible para estos menesteres.

La política gubernamental para los empleados públicos era la simple negación de los derechos laborales. La Ley N° 200 de 1970, *Del Funcionario Público*, prohibía la organización de sindicatos, sin siquiera mencionar la negociación colectiva, mientras que la entonces vigente Constitución de 1967 prohibía las huelgas en el sector público. Estas regulaciones eran aplicadas a una burocracia expandida desmedidamente, ineficiente y corrupta, orientada al clientelismo partidario, como resultado directo de la membresía obligatoria al Partido Colorado (ANR)

para el acceso a los puestos de trabajo.

No obstante, el funcionariado público disponía de estabilidad laboral a los pocos meses de insertarse en el puesto de trabajo en la mayoría de los casos, a diferencia del trabajador del sector privado, cuya estabilidad era alcanzada a los 10 años de trabajo ininterrumpido con el mismo empleador. Esta diferencia habrá de influir sustantivamente en esta política dual, en cuanto que el gobierno-empleador para los empleados públicos usaría «guantes de seda», debido a razones político-partidarias y a la estabilidad laboral que gozaban. En contrapartida, el empleador privado llevaría a cabo una política de «puño de hierro» con el despido (económico), y la apelación al uso de la fuerza pública si fuese necesario.

Después del golpe, el control laboral permaneció como un objetivo clave gubernamental, aunque los instrumentos cambiaron. Sin embargo, la conciencia de los requerimientos de la transición y la necesidad de mantener al Partido Colorado en el poder condujeron a una política gubernamental diferente para los sectores privado y público. De esta manera, se cuenta con diferenciadas pautas en las huelgas.

En primer lugar, los empleados estatales son sólo uno de cada seis personas de la fuerza laboral no-agrícola en 1992 –menos que en 1986 cuando era uno de cada cinco– y, por consiguiente, reciben menor atención. En segundo término, la política gubernamental exige, para el sector privado, el cumplimiento de algunos aspectos de la ley laboral, que constituyen un avance en comparación con evidentes abusos previos, por una parte, mientras que la élite de la transición bloqueó todo tipo de mejoramiento de la ley laboral, por otra. En tercera instancia, el gobierno ejerció un control menor y acordó privilegios salariales para el sector público, en vistas a mantener la lealtad de la burocracia pública a la ANR.

Las libertades del período de transición y la nueva política gubernamental laboral condujeron al reconocimiento de los conflictos laborales. El registro de múltiples organizaciones sindicales estuvo dirigido más a su debilitamiento que al pluralismo sindical que, sin embargo,

es el que caracteriza a un sindicalismo más democrático. Estos factores significaron un alejamiento de las estructuras corporativas y del sindicalismo «Colorado» del viejo régimen, hacia un sindicalismo más pluralista y orientado hacia el mercado.

a) La política laboral gubernamental (no salarial) para el sector privado

Tuvo tres fases: 1) libertad de organización y reconocimiento de las organizaciones sindicales; 2) presiones crecientes para el control del sindicalismo independiente y el restablecimiento de contactos entre los hombres de negocio y el sindicalismo paraestatal; y 3) represión al sindicalismo independiente y *revinculación* del triángulo formado por el gobierno, los hombres de negocio y el sindicalismo paraestatal.

Estas fases estuvieron vinculadas a cambios ministeriales. También influyeron los orígenes de los ministros de Justicia y Trabajo, quienes, a su vez, revelaron diferentes actitudes hacia el sector laboral-sindical. El primero de ellos ocupó el cargo desde el golpe de febrero de 1989 hasta julio de 1990, cuando pasó a desempeñarse como ministro de Relaciones Exteriores. El nuevo ministro de Justicia y Trabajo fue, anteriormente, viceministro del Interior, un puesto clave en el control político, especialmente al comienzo de la transición cuando la oposición al nuevo régimen podía ser muy hostil. Este nuevo ministro permaneció más tiempo que los otros en el cargo, hasta diciembre de 1992 cuando dejó el puesto para encabezar el Ministerio del Interior hasta las elecciones de 1993, otra coyuntura crítica. El ministro designado en diciembre de 1992 era miembro del cuerpo asesor presidencial y uno de los proyectistas de la propuesta del Poder Ejecutivo para la Constituyente de 1992.

Entre estos condicionamientos, la represión, para el sindicalismo del sector privado, fue fundamentalmente económica, antes que física, como antes. Fue llevada a cabo por los empleadores, antes que por la policía. Sin embargo, el control policial y militar y la represión se efectivizaron cuando el conflicto fue considerado como crítico al orden social, debido a la localización estratégica de las huelgas, como en el

caso de los trabajadores de la construcción de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacretá, o de servicios estratégicos como el transporte o la electricidad.

Esta política de represión se articulaba con la permisividad ante el incumplimiento de la ley por parte de los empleadores. El más nítido ejemplo se dio con la huelga de los choferes del 14 de septiembre de 1990. Los huelguistas demandaban el derecho al cumplimiento de la ley como las 8 horas de trabajo por día y el salario mensual, antes que el pago a destajo. Como la huelga era ilegal, el gobierno permitió el reemplazo de los choferes sin los requerimientos del caso, reprimió las manifestaciones de los trabajadores y, posteriormente, no exigió el cumplimiento de los acuerdos alcanzados entre los tres protagonistas (al sector empleador).

El aparato judicial también cumplía un rol dual. La exigencia plena del cumplimiento de la ley para los trabajadores, por una parte, y en el improbable caso de exigencia del cumplimiento de la ley para los empleadores se encontraban los atenuantes posibles, por otra.

b) La política laboral gubernamental (no salarial) para el sector público

Una política sindical menos represiva, combinada con mejores salarios, fue aplicada a la burocracia estatal con el objetivo de mantener la lealtad al Partido Colorado. Asimismo, debe recordarse la estabilidad laboral del funcionariado público. La simple exigencia de la ley significó presionar a los pocos sindicatos creados, a pesar de la Ley 200 de 1970, *Del Funcionario Público*, mencionada previamente. El gobierno permitió la renovación de la *Federación de Funcionarios Públicos del Paraguay (FFPP)*, una federación de sociedades mutualistas de distintas secciones del aparato gubernamental, tratando de cooptar al emergente movimiento.

La estrategia fue mantener la clientela; por esta razón, los representantes del Partido Colorado, en la Constituyente de 1992, no se opusieron a los importantes avances alcanzados: el derecho de los empleados públicos

a la sindicación, a la negociación colectiva y a la huelga. Posteriormente, listas de candidatos apoyados por el gobierno aparecieron en los sindicatos, intentando retener el control, pero con limitado éxito.

Una mayor tolerancia, sin efectuar despidos ni intervenciones policiales con la magnitud de lo llevado a cabo en el sector privado, fue la primera reacción gubernamental al proceso de sindicación del sector público. Esta política gubernamental se combinó con incrementos salariales reales; esto es, resultados favorables para este nuevo sindicalismo.

Sin embargo, permaneció la amenaza de despido a los funcionarios que no permanecían fieles al Partido Colorado, especialmente en las coyunturas electorales. Este discurso amenazante tenía dos puntas: 1) si los candidatos de los partidos opositores ganaban, los dirigentes colorados «anunciaban» el despido futuro promovido por los opositores; 2) además de lo anterior, aunque ganase el Partido Colorado, quienes no probaron ser leales al partido, también serían despedidos.

c) La política laboral gubernamental salarial

En realidad, los incrementos del *Salario Mínimo Legal* (de ahora en adelante, el SML) del sector privado fueron anunciados «oportunamente». El primer incremento del 15% fue anunciado después de la fácil y abrumadora victoria del 1 de mayo de 1989; el decreto fue promulgado en mayo «celebrando» el acontecimiento y a entrar en vigencia desde el 1 de junio del mismo año. Sin embargo, cuando el Partido Colorado corrió el riesgo de la derrota en las elecciones del 9 de mayo de 1993, el incremento del 11,34% fue anunciado y decretado el 18 de abril, con efecto retroactivo desde el 1 de abril de 1993.

Otros dos casos revelan la misma intención dentro del sector público. El primero, antes de las elecciones del 1 de mayo de 1989, el 14 de abril se decretó un aumento del 30% para la Administración Central y el 21 de abril fue extendido a los Entes Autárquicos (las empresas estatales). El segundo, antes de las cruciales elecciones del 9 de mayo de 1993, el 20 de abril se prometió un 10% de incremento, fuera de todo presupuesto, que sería implementado desde el 1 de junio. Asimismo, los dos primeros

contratos colectivos en los Entes Autárquicos dentro del sector público fueron firmados el 14 y el 29 de abril de 1993, con amplia publicidad.

La política pública salarial dual también se expresó de otra forma dentro de las mismas líneas estratégicas. Esto significó un congelamiento salarial para el sector privado (22 meses, de octubre de 1990 a junio de 1992) con un lento incremento para el sector público. Para entender esta política salarial, algunas puntualizaciones previas son necesarias.

Primero, a diferencia de otros países, el SML para el sector privado no se pagaba en muchas industrias, mediante, en parte, el amparo gubernamental. Antes del congelamiento salarial, las cantidades para Asunción en 1990 revelaban que uno de cada cuatro trabajadores y empleados no percibía el SML.

Segundo, el SML no fue aplicado al sector público, cuya expansión estaba vinculada al clientelismo del partido de gobierno; esto es, intercambiando empleo mal pagado por lealtad y la deliberada ausencia de control por corrupción. Tercero, los salarios mínimos reales de la transición estuvieron por debajo de la inflación real. En cualquiera de los casos, los aumentos existieron, aunque no se exigió su cumplimiento. Asimismo, durante la transición la estadística sobre la inflación fue fidedigna, pero se arrastraban las precedentes del autoritarismo, con subregistro de la inflación real.

En términos reales, la política salarial dual se evidenció en un informe filtrado del Ministerio de Hacienda (**Última Hora**, 9.8.93, p. 10). Éste señalaba que, desde octubre de 1988 hasta el último ajuste, los salarios reales cayeron en un 21% para el sector privado, mientras que subieron 148% para el sector público. Esto es, de 32.522 G. a 25.701 G. al 14 de abril de 1993, por una parte; y de 9.087 G. a 22.516 G. al 1 de junio de 1993 (U\$S 1.00 = 1.900 G.). Sin embargo, estas cantidades deben ser tomadas cuidadosamente, considerando que fueron utilizadas para justificar un congelamiento salarial para el sector público en 1994.

Otras consideraciones sobre la política salarial y sindical para el sector público son las siguientes:

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

- a) el gobierno de transición inauguró y mantuvo el aguinaldo, un beneficio del sector privado desde hace 50 años, para el funcionariado público. Sin embargo, no se remitió una ley al Parlamento de manera que esta concesión política sea implementada anualmente con fines propagandísticos;
- b) algunos grupos obtuvieron aumentos por sobre el promedio del 10%, como los educadores y empleados del Poder Judicial, 20% y 30%, respectivamente, debido a la protesta, ubicación estratégica y elevado número de votos que significaban; y, por último, aunque no menos importante,
- c) fueron llevados a cabo todo tipo de controles e intimidaciones al funcionariado público, incluyendo algunos despidos como ejemplo.

5.2. La explosión de las demandas reprimidas: una ola huelguística

La ola huelguística iniciada en 1989 expresó la explosión de demandas largamente reprimidas. Significó un salto en la autonomía de los trabajadores organizados. La cual «ocurre cuando ambos, tanto el número de paros como el de huelguistas de un año dado, exceden a la media de los cinco años previos en más del 50%» (Tilly, 1974: 106). Esta calificación es apropiada porque, por una parte, «el momento de la explosión de demandas (es parcialmente) explicada por el momento de la crisis política» y, por otra, «la organización es esencial para (acciones colectivas a gran escala como) las olas huelguísticas». (Ibídem, 104). Se trata del proceso de transición y el nivel de sindicación, respectivamente.

A pesar de las distorsiones propias de los promedios, las estadísticas de las huelgas de antes (1986-1988) y después (1989-1992) del golpe son incuestionables: el número de paros aumentó ocho veces, el número de huelguistas se incrementó siete veces, mientras que el número de días perdidos se multiplicó por diez.

La nueva fase del conflicto laboral iniciado en 1989 se expresa tanto en números totales como de acuerdo con el sector económico y el tipo de empresa. Los sectores económicos se dividieron entre industria (incluyendo a la construcción) y servicios (sin diferenciar entre servicios básicos y no básicos). Los tipos de empresas fueron clasificados como privadas y públicas (se expresan como Sector Privado y Sector Público). Las variables para analizar los conflictos laborales fueron los números de paros, huelguistas y días perdidos.

La ruptura con el pasado, así como el salto en la autonomía del sector sindical, se apoya en las siguientes cantidades:

CUADRO 5.1

Comparación de promedios de cantidad de paros, huelguistas y días perdidos (1986-1988 y 1989-1992)

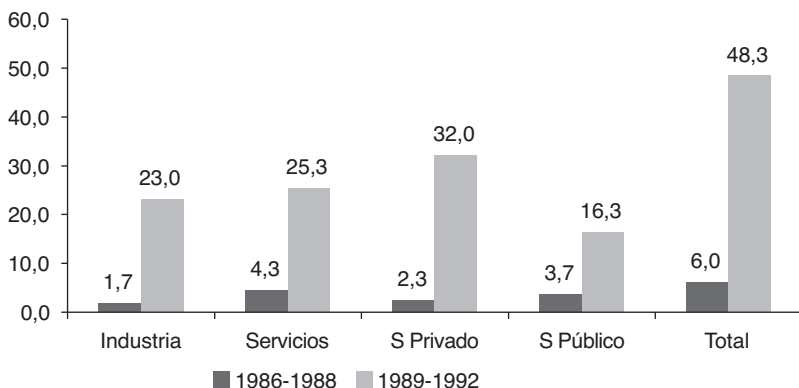
	INDUSTRIA	SERVICIOS	S. PRIVADO	S. PÚBLICO	TOTAL
Paros					
1986-1988	1,7	4,3	2,3	3,7	6,0
1989-1992	23,0	25,3	32,0	16,3	48,3
Huelguistas					
1986-1988	1.110	5.157	1.134	5.133	6.267
1989-1992	9.966	12.253	11.019	11.210	22.219
Días perdidos					
1986-1988	944	24.357	1.194	24.107	25.300
1989-1992	201.805	56.157	212.260	45.701	257.962

Fuente: Elaboración propia, ver Anexo.

	Paros			
118	1986-1988	1,7	4,3	2,3
	3,7	6,0		

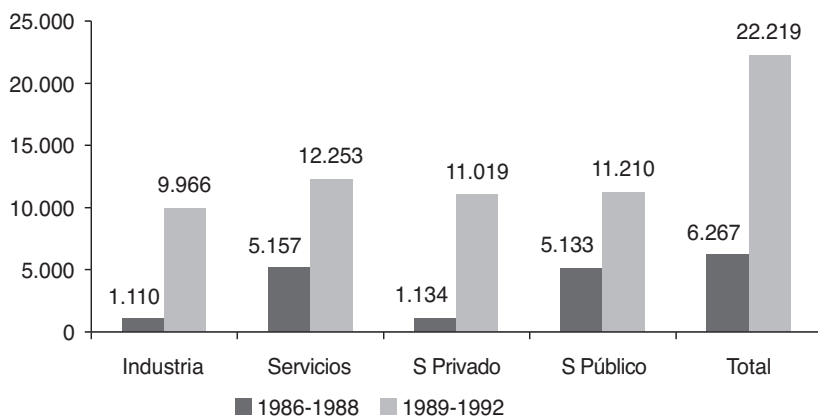
Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

GRÁFICO 5.1.1.
Comparación de promedios de paros (1986-1992)



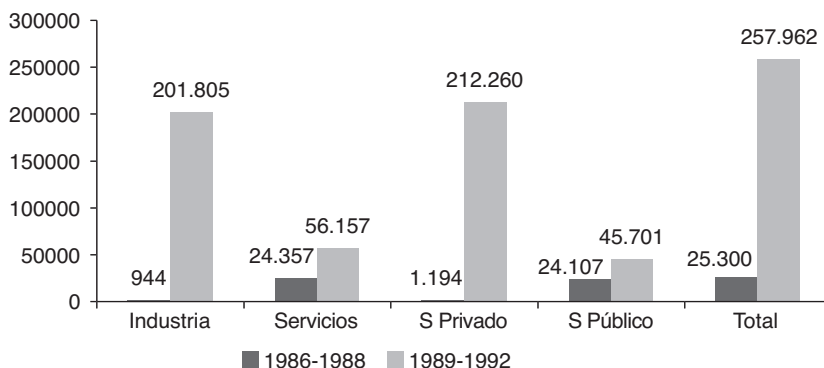
Fuente: Cuadro 5.1.

GRÁFICO 5.1.2.
Comparación de promedios de huelguistas (1986-1992)



Fuente: Cuadro 5.1.

GRÁFICO 5.1.3.
Comparación de promedios de días perdidos (1986-1992)



Fuente: Cuadro 5.1.

Las diferencias son irrefutables. Al comparar las tendencias 1986-1988 y 1989-1992 es oportuno tener presente el escaso número de paros (huelgas) antes del golpe, muy localizados, como se analizará posteriormente. Primero, los sectores industrial y privado sufrieron un mayor control durante el autoritarismo, especialmente en el número de días perdidos, una diferencia de veinte veces en el total. Segundo, después del golpe (1989-1992), ocurre lo contrario si existe una imagen estática que considera solamente el conjunto de años. Esto es, obreros industriales y del sector privado superan o igualan a empleados de los servicios y de los servicios públicos. Pero, al considerar la evolución anual, sobre todo de indicadores de fuerza, se indicará lo opuesto: declinamiento del sector industrial y privado y crecimiento de los servicios y sector público. Éste es uno de los hallazgos significativos del capítulo.

5.3. Factores económicos y políticos conformando las huelgas del sector industria *contra* servicios y sector privado *contra* público

Factores económicos y políticos influyeron diferenciadamente en las huelgas (1989-1992), según el sector económico y el tipo de empresa. Primero, los factores políticos significaron, por una parte, mayor tole-

rancia a las actividades sindicales de los empleados en servicios públicos y, por otra, mano dura con las huelgas del sector privado industrial, debido al número de paros, huelguistas y días perdidos. Esto condujo a un continuo crecimiento de las huelgas de los empleados de los servicios públicos, dada esta particular política gubernamental y a otros factores que se analizan a continuación.

Los factores económicos también cumplieron un importante rol, en segundo término. La concentración en el lugar de trabajo³, las libertades políticas y los sindicatos activos condujeron a un prominente rol de los trabajadores de las represas hidroeléctricas y de los empleados públicos en el número de huelguistas, días perdidos y paros.

En tercer lugar, se perfila una dicotomía entre los trabajadores del sector privado y del industrial (que incluye la construcción), por un lado, y los empleados y de los servicios públicos, por otro; tendencia clave que se proyecta y que ya se percibe en estos años. Esta realidad se fundamenta en el número de huelguistas antes que en la cantidad de paros y no en los días perdidos. No obstante, a lo largo de este capítulo, se probará, con otros indicadores, como la Tasa de Propensión a la Huelga (TPH), por ejemplo, la validez de esta dicotomía como tendencia.

Por consiguiente, la acción autónoma y las demandas por la participación se basaron, en un comienzo (1989-1990), en la tradicional acción industrial, aunque, posteriormente, también en sectores más modernos, como los empleados de los servicios que también tomaron parte en el conflicto laboral y fueron desarrollando un creciente rol.

Esta sección compara, durante el período 1986-1992, los conflictos según sectores económicos; luego, de acuerdo con su pertenencia al sector público o privado; y en cada variable analiza cantidad de paros, huelguistas y días perdidos. Por último, se resumen las tendencias encontradas. El estudio se fundamenta en el siguiente cuadro.

³ La última información disponible sobre el Área Metropolitana de Asunción en 1991 señala que, la categoría máxima de concentración laboral (50 y más trabajadores) comprendía a 2 de cada 10 ocupados; pero, 8 de cada 10 empleados públicos se ubicaban en esta categoría mientras que sólo 1 de cada 4 empleados privados y obreros-jornaleros se encontraban dentro de la misma.

CUADRO 5.2.

Huelgas según cantidad de paros, huelguistas y días perdidos por industria-servicios y sectores privado-público (1986-1988 y 1989-1992)

AÑO	PAROS				
	Industria	Servicios	S. Privado	S. Público	Total
1986	2	5	2	5	7
1987	3	2	4	1	5
1988	0	6	1	5	6
1986-88	5	13	7	11	18
1989	26	18	34	10	44
1990	24	20	30	14	44
1991	27	35	39	23	62
1992	15	28	25	18	43
1989-92	92	101	128	65	193

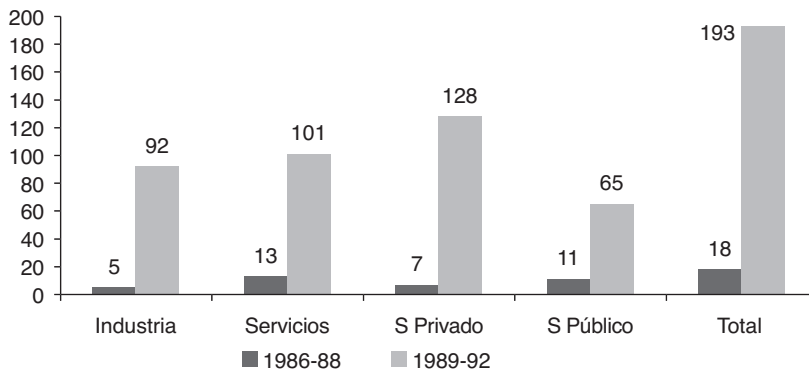
AÑO	HUELGUISTAS				
	Industria	Servicios	S. Privado	S. Público	Total
1986	1.100	7.000	1.100	7.000	8.100
1987	2.231	1.450	2.281	1.400	3.681
1988	0	7.020	20	7.000	7.020
1986-88	3.331	15.470	3.401	15.400	18.801
1989	17.192	5.675	18.207	4.660	22.867
1990	13.421	15.955	14.382	14.994	29.376
1991	5.340	9.161	6.684	7.817	14.501
1992	3.912	18.219	4.763	17.368	22.131
1989-92	39.865	49.010	44.036	44.839	88.875

AÑO	DÍAS PERDIDOS				
	Industria	Servicios	S. Privado	S. Público	Total
1986	600	18.900	600	18.900	19.500
1987	2.231	2.150	2.981	1.400	4.381
1988	0	52.020	0	52.020	52.020
1986-88	2.831	73.070	3.581	72.320	75.901
1989	166.764	16.923	168.907	14.780	183.687
1990	430.789	47.151	431.282	46.658	477.940
1991	59.345	43.132	62.971	39.506	102.477
1992	150.320	117.422	185.881	81.861	267.742
1989-92	807.218	224.628	849.041	182.805	1.031.846

Fuente: Elaboración propia, ver Anexo.

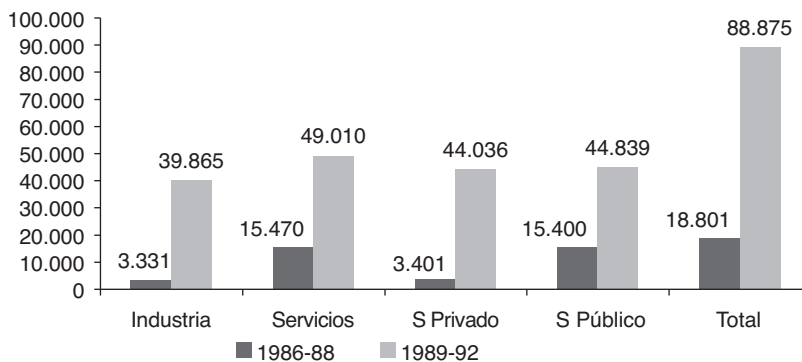
Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

GRÁFICO 5.2.1.
Cantidad de paros (1986-1988 y 1989-1992)



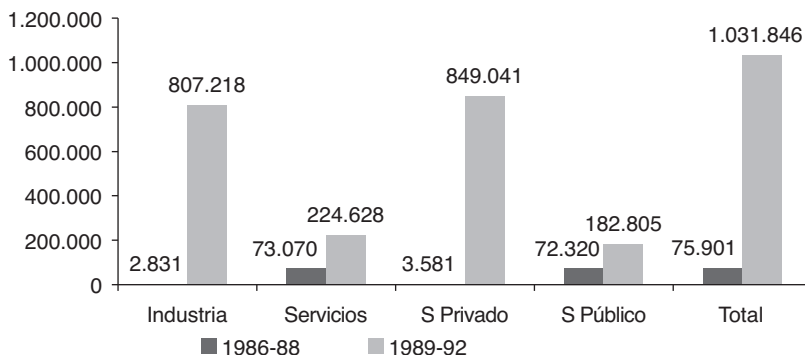
Fuente: Cuadro 5.2.

GRÁFICO 5.2.2.
Cantidad de huelguistas (1986-1988 y 1989-1992)



Fuente: Cuadro 5.2.

GRÁFICO 5.2.3.
Cantidad de días perdidos (1986-1988 y 1989-1992)



Fuente: Cuadro 5.2.

a) Las huelgas en los sectores industrial y de servicios

La cantidad de **paros** en los servicios fueron, en las dos etapas (1986-1988 y 1989-1992), superiores a los de la industria. No obstante, la diferencia se reduce bastante durante la transición. Desde 1989, el número de paros industriales alcanzó, en sus inicios, un rol protagónico, como ocurrió en las primeras etapas del desarrollo del movimiento sindical. Luego compartió este liderazgo con el sector de servicios, hasta que, al final, fue reemplazado por la cantidad de paros de este último. Los paros en los servicios crecieron de manera sostenida; al mismo tiempo, el número de paros industriales declinó un poco. En 1989, se registraron 18 paros en los servicios y 26 en la industria; en 1992 fueron 28 y 15, respectivamente. Esto es, se invirtieron las cantidades.

El número de **huelguistas** reflejó esta dirección en todo el período (1986-1992). A partir de 1989, la tendencia creciente de huelguistas de los servicios por sobre los del sector industrial fue clara, a pesar de un

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

comportamiento irregular año a año. De nuevo, al igual que en la cantidad de paros, los números se invirtieron. En 1989, los servicios tuvieron 5.675 huelguistas y la industria 17.192, pero, en 1992, 18.219 y 3.912 huelguistas, respectivamente. El peso de los servicios, en uno y otro caso y también en el que sigue, de días perdidos, se explica por el sector público y lo anotado antes sobre la política dual del Gobierno.

Los **días perdidos** salieron de la pauta y requiere de precisiones. Entre 1986-1988, este indicador en los servicios alcanzó casi 25 veces la dimensión del sector industrial, porque la mayoría de las huelgas, con gran cantidad de huelguistas, se dio en el sector público (Clínicas es el caso emblemático). Pero, en el lapso 1989-1992, los días perdidos del sector industrial fueron mucho más altos que los de servicios, cerca de cuatro veces más, según el Cuadro 5.2. Este resultado se explica por la gran cantidad de huelguistas, en el caso de la industria de la construcción de la represa hidroeléctrica de Yacyretá, una huelga histórica de casi tres meses de duración.

Los trabajadores de las hidroeléctricas (industria) y los empleados públicos (servicios) se transformaron en la columna vertebral de la lucha sindical de sus sectores económicos, considerando el número de huelguistas y días perdidos, antes que el número de paros.

Consiguientemente, el grado de autonomía fue desigual entre estos dos grupos. La contribución de los trabajadores de las hidroeléctricas fue crucial para las huelgas industriales. Durante 1989-1992, contribuyeron con sólo 14% de los paros, pero con 74% de los huelguistas y 78% de los días perdidos, incluyendo la huelga de 84 días de los trabajadores de Yacyretá, la huelga contemporánea de mayor importancia.

Libertades políticas, ubicación estratégica y concentración laboral condujeron a los trabajadores de esta hidroeléctrica a cumplir este rol predominante. Los empleados públicos desempeñaban el mismo papel dentro de los servicios. Las huelgas de la burocracia estatal constituyeron 61% de los paros, 91% de los huelguistas y 80% de los días perdidos, durante 1989-1992, dentro de los servicios.

b) Las huelgas en los sectores privado y público

La comparación entre los sectores privado y público durante el período 1986-1992 presenta dos caras diferentes: como totalidad y como proceso. El período 1986-1988 resulta semejante a la tendencia entre industria y servicios: crecimiento continuo del sector público por sobre el privado en el número de paros, huelguistas y días perdidos. En el lapso 1989-1992, lo contrario en el número de paros y días perdidos con equilibrio en la cantidad de huelguistas. No obstante, si se consideran tendencias año a año en la fase de transición se percibe una línea de crecimiento más sólida del sector público por sobre el privado en los tres indicadores: número de paros, huelguistas y días perdidos.

Dado el interés en las tendencias, se enfatiza el período 1989-1992. En este lapso, el doble número de **paros** del sector privado, en comparación al público (128 y 65), obedeció al elevado número de conflictos industriales y a disputas en servicios no públicos, en menor medida. Sin embargo, año a año, los paros del sector público experimentaron un crecimiento continuo, por una parte, y su número de huelguistas creció a un ritmo más rápido, por otra. Los **huelguistas** del sector público constituían un cuarto del total de huelguistas del sector privado en 1989 (4.660 y 18.207), pero, en 1992, las cifras se invirtieron: los huelguistas del sector público cuadruplicaban a los del sector privado (17.368 y 4.763).

La cantidad de **días perdidos** en el período 1989-1992 mostró mayoría de los trabajadores privados, quienes casi quintuplicaron a los empleados públicos (849.041 y 182.805). Como en el caso de la industria, fueron los trabajadores del sector privado de las hidroeléctricas quienes desempeñaron un rol fundamental dentro del área de los días perdidos. No obstante, la distancia entre la cantidad de días perdidos del sector privado sobre el sector público se reduce a medida que pasan los años. En 1989, fue de 11 veces (168.907 y 14.780), pero en 1992 fue de sólo 2 veces (185.881 y 81.861).

5.4. Grupos y meses propensos a la huelga afectados por factores económicos y políticos como la inflación y la estrategia sindical (1989-1992)

Los factores ya analizados –contexto de libertades políticas y factores económicos, institucionales y organizativos– formarían las bases para la constitución de ciertas categorías ocupacionales propensas a la huelga en el período 1989-1992. «Se identificaron a los trabajadores de la construcción y de la industria de alimentos, por un lado, y a los trabajadores de la salud y a los maestros de escuela en los servicios públicos, por otro. Estos grupos concentraron el grueso del número de paros, huelguistas y días perdidos. Sindicatos militantes condujeron a estos grupos a asumir un liderazgo muy importante, porque los factores económico-políticos e institucionales en sí mismos no fueron suficientes. Por otra parte, la inflación, factor económico de incidencia mayor, casi determinó el tiempo (mes) de las huelgas. Los paros siguieron a meses de alta inflación: marzo y noviembre-diciembre.

CUADRO 5.3

Distribución de algunos grupos y propensión a la huelga (1989-1992). Números absolutos y porcentajes

Números absolutos

	INDUSTR.			SERVICIOS			TOTAL GENERAL			
	Total	Constr.	Aliment.	Total	Magist.	Salud	Total	Industr.	Servicios	Grupos
Paros	94	33	28	103	13	32	197	61	45	106
Huelguistas	40.290	31.437	3.899	49.010	28.050	8.254	89.300	35.336	36.304	71.640
Días perdidos	810.458	728.328	36.591	224.628	89.470	51.774	1.035.086	764.919	141.244	906.163

Porcentajes

	INDUSTR.			SERVICIOS			TOTAL GENERAL			
	Total	Constr.	Aliment.	Total	Magist.	Salud	Total	Industr.	Servicios	Grupos
Paros	100,0	35,1	29,8	100,0	12,6	31,1	100	64,9	43,7	53,8
Huelguistas	100,0	78,0	9,7	100,0	57,2	36,8	100	87,7	74,1	80,2
Días perdidos	100,0	89,9	4,5	100,0	18,3	23,0	100	94,4	62,9	87,5

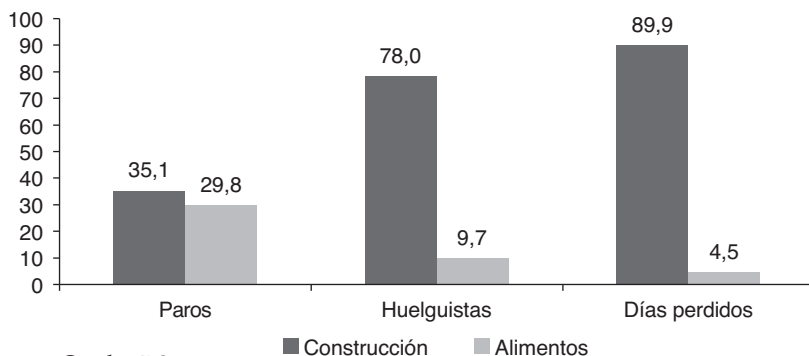
Fuente: Elaboración propia, ver Anexo.

Las empresas de gran escala y «la estructura monopolística u oligopólica de los empleadores» (Sandoval, 1993) conformaron una alta concentración laboral, condiciones de trabajo similares y uno o pocos empleadores que resultaron en «facilitadores» de las actividades sindicales. En la industria, el liderazgo fue de los trabajadores de la construcción, debido a las represas hidroeléctricas, y de los trabajadores de alimentos, a causa de su preeminencia en la estructura industrial, como se registró en el primer capítulo. Ambas categorías significaron 2 de cada 3 de los conflictos, 9 de cada 10 huelguistas, y casi todos los días perdidos.

Dentro de los servicios, los empleados del sector público lideraron la situación. Asimismo, los maestros y los trabajadores de la salud disponían de sindicatos más activos. Ambas categorías concentraron 4 de cada 10 disputas, 3 de cada 4 de los huelguistas y 6 de cada 10 días perdidos. Incluyendo a los conductores de ómnibus, pertenecientes al sector privado de servicios, se llega a un nivel similar al apuntado para la industria en número de paros, huelguistas y días perdidos.

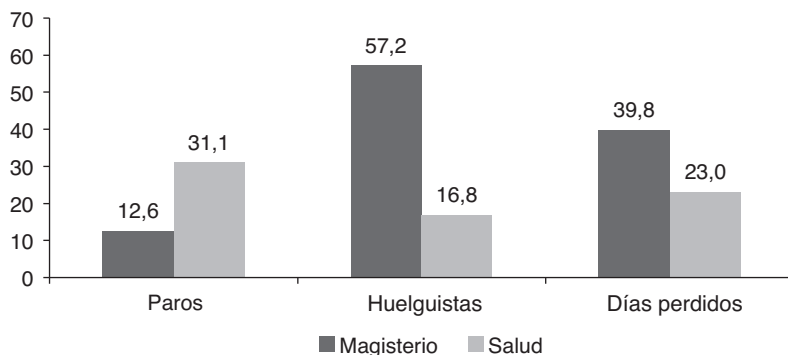
Este conjunto de grupos con «propensión» huelguística significaron 5 de cada 10 paros, 8 de 10 huelguistas y 9 de 10 días perdidos. Los siguientes gráficos, sobre industria y servicios, apoyan la argumentación precedente.

GRÁFICO 5.3.1.
Distribución (%) de algunos grupos y propensión a la huelga en la industria (1989-1992)



Fuente: Cuadro 5.3.

GRÁFICO 5.3.2.
Distribución (%) de algunos grupos y propensión a la huelga en la industria (1989-1992)



Fuente: Cuadro 5.3.

Los meses más propensos a la acción huelguística se definen como aquellos de mayores conflictos. Usualmente, han sido menos estudiados que las industrias o categorías ocupacionales propensas a la acción huelguística. Este análisis encontró que el mayor número de paros en ciertos meses siguió los efectos de la inflación así como las estrategias sindicales. Los meses que favorecieron a la huelga revelaron un comportamiento cíclico anudado a una inflación también cíclica.

El siguiente cuadro se basa en los promedios de inflación y cantidad de paros por año. Muestra la importancia de los efectos de la inflación sobre las huelgas durante el período 1989-1992. Debe puntualizarse que, en este caso, la información de enero de 1989 fue reemplazada por la de enero de 1993.

CUADRO 5.4.

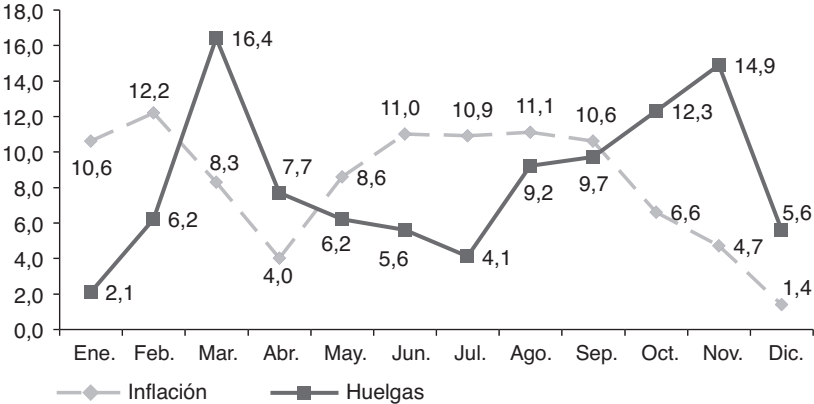
Inflación y huelgas por mes (1989-1992)
Comparación de porcentajes

	INFLACIÓN	HUELGAS
Enero	10,6	2,1
Febrero	12,2	6,2
Marzo	8,3	16,4
Abril	4,0	7,7
Mayo	8,6	6,2
Junio	11,0	5,6
Julio	10,9	4,1
Agosto	11,1	9,2
Septiembre	10,6	9,7
Octubre	6,6	12,3
Noviembre	4,7	14,9
Diciembre	1,4	5,6
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, ver Anexo.

GRÁFICO 5.4.1.

Inflación y huelgas por mes (%), 1989-1992



Fuente: Cuadro 5.4.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

Marzo y octubre-noviembre fueron los meses pico de las huelgas. Comprendieron al 44% de todas ellas. Los meses propensos a las huelgas, durante 1989-1992, se debieron, parcialmente, a la cíclica inflación. En efecto, enero-febrero concentraron 23% del promedio de la tasa de inflación, por un lado, mientras que las tasas de la meseta junio-septiembre congregaron 44%, por otro. Estos seis meses abarcaron el 68% del promedio de la inflación anual total. Las huelgas siguieron a estas tasas pico de inflación de meses previos, explotaron en marzo, luego comenzaron otra vez en agosto y llegaron al máximo en octubre y noviembre.

La inflación se habría articulado con las estrategias sindicales para detonar las huelgas. Una primera ronda de huelgas aparece en marzo. Enero es excluido, debido a las vacaciones pagas de una parte importante de trabajadores, cuando menos. Febrero puede considerarse el mes de retomar contactos y quizá preparar la huelga. Una segunda ronda de conflictos usualmente comienza en agosto o septiembre. Esta fecha obedece a previas derrotas, o compromisos no cumplidos por los empleadores, o al seguimiento de demandas no contestadas. Entonces, las huelgas se inician en octubre y noviembre; no en diciembre, mes de festividades para muchas personas y difícil de llevar a cabo una acción de fuerza.

La propensión a la huelga puede estudiarse según grupos, como ya se hizo, o individualmente. Esto último significa la probabilidad de cada trabajador de convertirse en huelguista. En este caso, se obtiene la tasa de propensión (individual) a la huelga, según sector industrial o de servicios (económico) y sector público o privado (tipo de empresa). La tasa se obtiene de la relación entre el número de huelguistas y la población económicamente activa no agropecuaria (PEA-NA). El siguiente cuadro presenta resultados claros:

CUADRO 5.5

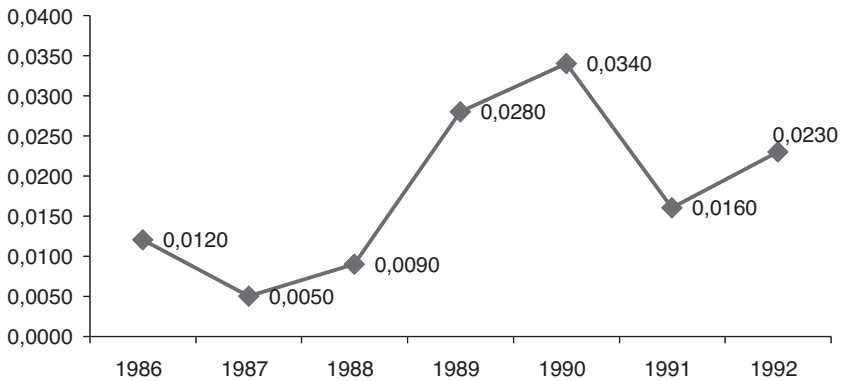
**Tasa de propensión a la huelga (TPH) según
sector industria-servicios y privado-público (1986-1992)**

Años	PEA-NA				
	INDUSTRIA	SERVICIOS	S. PRIVADO	S. PÚBLICO	TOTAL
1986	227.882	456.016	567.898	116.000	683.898
1987	232.364	490.434	604.798	118.000	722.798
1988	236.933	526.977	643.910	120.000	763.910
1989	241.593	565.769	685.362	122.000	807.362
1990	246.343	606.941	728.784	124.500	853.284
1991	251.188	650.631	774.569	127.250	901.819
1992	256.124	696.991	823.115	130.000	953.115
	Tasa de propensión individual a la huelga				
	INDUSTRIA	SERVICIOS	S. PRIVADO	S. PÚBLICO	TOTAL
1986	0,0050	0,0150	0,0020	0,0600	0,0120
1987	0,0100	0,0030	0,0040	0,0120	0,0050
1988	0,0000	0,0130	0,0000	0,0580	0,0090
1989	0,0710	0,0100	0,0270	0,0380	0,0280
1990	0,0540	0,0260	0,0200	0,1200	0,0340
1991	0,0210	0,0140	0,0090	0,0610	0,0160
1992	0,0150	0,0260	0,0060	0,1340	0,0230

Fuentes: Sobre la PEA-NA, industrial y de servicios, véase el *Censo Nacional de Población y Vivienda* de 1982 y la *Encuesta del DIS* de 1993 para datos de 1992; sobre el sector público, *Análisis del mes*; y elaboración propia sobre la propensión a las huelgas.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

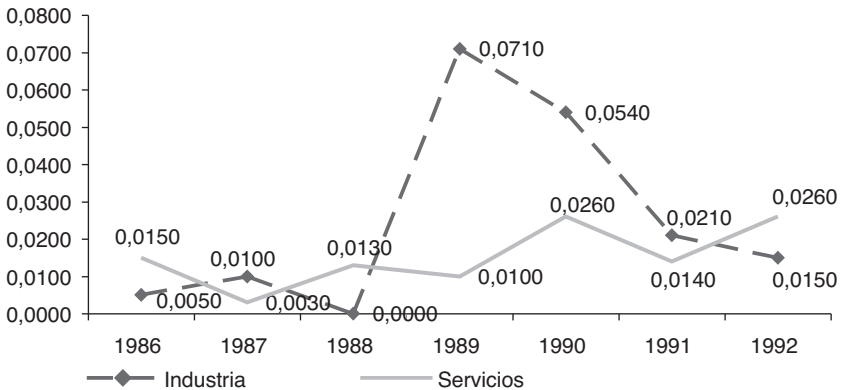
GRÁFICO 5.5.1.
Tasa de propensión a la huelga (1986-1992)



Fuente: Cuadro 5.5.

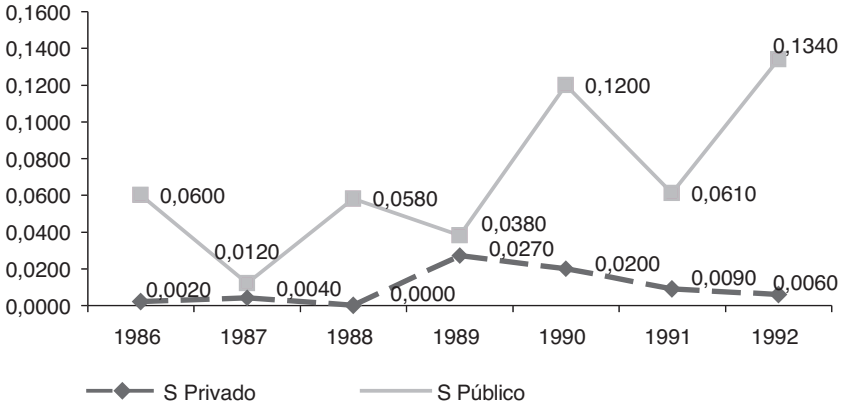
Primero, la propensión a la huelga es baja y decreciente como tendencia (1989-1992). En 1992, sólo 23 trabajadores de cada 1.000 fueron a la huelga, menos que al inicio de la transición (1989), 28 de cada 1.000. Si bien se dio una recuperación, las proyecciones para 1993 tienden al decrecimiento.

GRÁFICO 5.5.2.
Tasa de propensión a la huelga en industria y servicios (1986-1992)



Fuente: Cuadro 5.5.

GRÁFICO 5.5.3.
Tasa de propensión a la huelga en los sectores privado y público (1986-1992)



Fuente: Cuadro 5.5.

Segundo, nuevamente en el lapso 1989-1992, se verifica el creciente poder de los empleados en los servicios y en el sector público; sólo que ahora se observa este proceso en relación con su propio referente (PEANA), independientemente uno de otro; y

Tercero, la diferencia en la propensión individual huelguística, entre los obreros y empleados del sector privado y los empleados del sector público, fue brutal en 1992. Mientras que un trabajador de servicios tiene casi el doble de propensión de ir a la huelga que otro de la industria (26 y 15 de cada 1.000), un empleado público cuenta con 22 veces más de propensión de ir la huelga que un trabajador del sector privado (134 y 6 de cada 1000). Los resultados encontrados sólo reafirman lo apuntado en el transcurso de este capítulo.

5.6. La fuerza de las huelgas: de la ola inicial al decrecimiento y a su bifurcación

Las huelgas expresaron el grado de autonomía alcanzado por los trabajadores organizados. La medición del poder de las huelgas apoya las argumentaciones anteriores. Para medir la fuerza de las huelgas, se cuenta con la tasa anual de huelgas (TAH), que resulta de la proporción entre el número de huelgas en relación con cada 100.000 trabajadores en la fuerza de trabajo no agrícola (PEA-NA). El siguiente cuadro desarrolla estas ideas.

CUADRO 5.6.

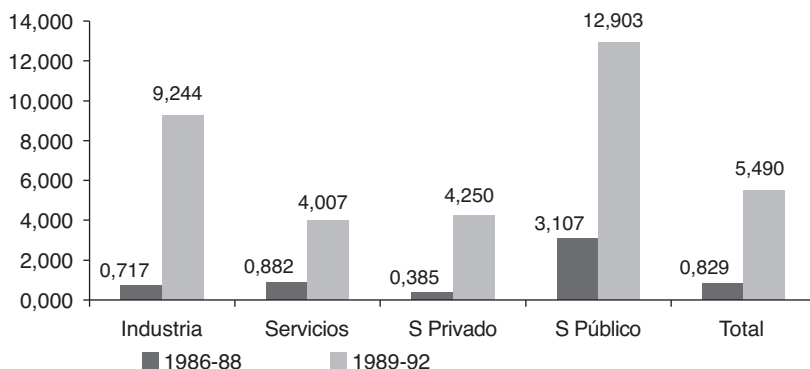
Tasa anual de huelgas o TAH (1986-1988 y 1989-1992)

	INDUSTRIA	SERVICIOS	S. PRIVADO	S. PÚBLICO	TOTAL
1986-88	0,717	0,882	0,385	3,107	0,829
1989-92	9,244	4,007	4,250	12,903	5,490
1989	10,762	3,182	4,961	8,197	5,450
1990	9,743	3,295	4,116	11,245	5,157
1991	10,749	5,379	5,035	18,075	6,875
1992	5,857	4,017	3,037	13,846	4,512

Fuente: Elaboración propia, ver Anexo.

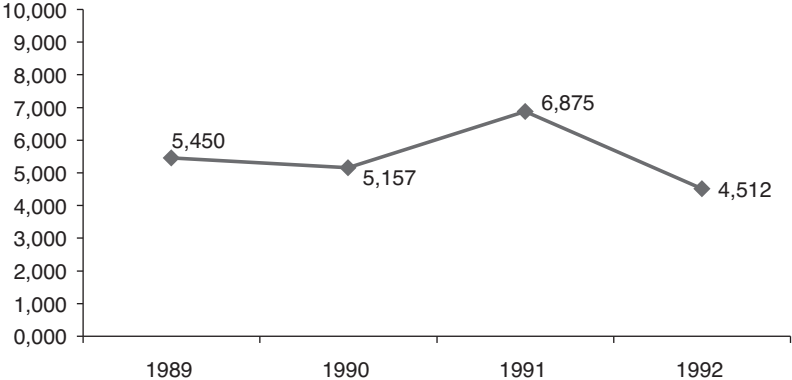
GRÁFICO 5.6.1.

Tasa anual de huelgas o TAH (1986-1992)



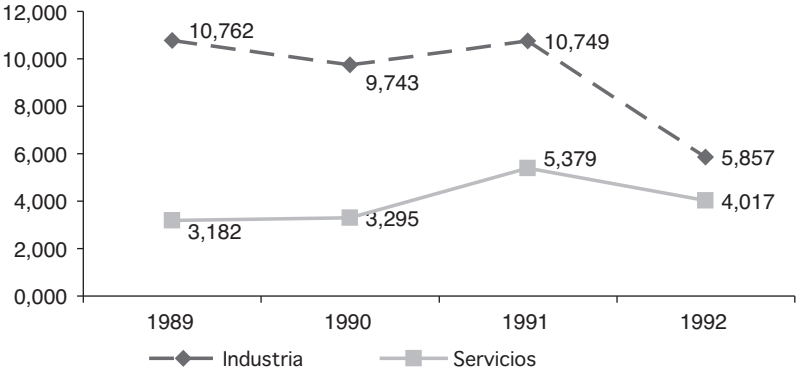
Fuente: Cuadro 5.6.

GRÁFICO 5.6.2.
Tasa anual de huelgas o TAH (1989-1992)



Fuente: Cuadro 5.6.

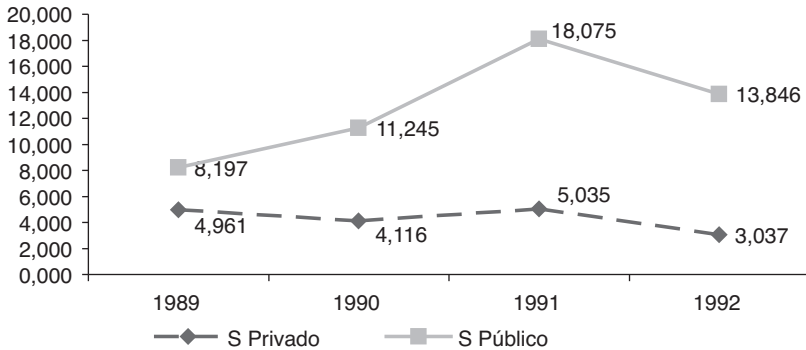
GRÁFICO 5.6.3.
Tasa anual de huelgas en industria y servicios (1989-1992)



Fuente: Cuadro 5.6.

GRÁFICO 5.6.4.

**Tasa anual de huelgas en sectores privado y público
(1989-1992)**



Fuente: Cuadro 5.6.

En primer lugar, las diferencias entre las tasas antes y después del golpe no permiten duda alguna: un aumento del 700% de la cantidad de paros. (de 0,829 a 5,490). Segundo, la política gubernamental de «ajustar las tuercas» puede percibirse por el brusco decrecimiento de 1992 (de 5,450 en 1989 a 4,512 en 1992). Tercero, las tasas huelguísticas indican que los empleados públicos ya llevaban a cabo, proporcionalmente, más huelgas que los trabajadores privados en la época dictatorial (3,107 y 0,385 en el período 1986-1988 y 12,903 y 4,250 en el lapso 1989-1992). Cuarto, la bifurcación industria-servicios y sector privado-sector público mencionada reiteradamente se presenta como en ocasiones anteriores. En la transición (1989-1992), la TAH de la industria duplica a la de servicios (9,244 y 4,007), mientras que la del sector público triplica a la del sector privado (12,903 y 4,250). Pero la línea de TAH de los servicios es creciente en comparación a la decreciente industrial (en 1989 con 10,762 y 3,182 y en 1992 con 5,857 y 4,017).

Comparando dos indicadores, la tasa de propensión (individual) a la huelga (TPH) y la tasa anual de huelgas (TAH) resulta que:

a) entre industria y servicios se hallan diferencias de hegemonía: en la TPH pesan más los empleados de servicios, mientras que en la TAH inciden más la cantidad de conflictos en la industria; y

b) entre sector público y privado se encuentra la hegemonía del primero, con la diferencia de que es, en proporción, mayor el número de individuos potencialmente propensos a la huelga, en comparación con el número de conflictos.

5.7. Frecuencia, duración y localización de las huelgas

La duración de las huelgas estuvo vinculada al nivel de desarrollo de la sociedad civil y a las presiones del mercado en la empresa privada. Como las huelgas 1986-1988 fueron muy escasas y las de 1989-1992 duraron desde menos de un día hasta seis meses, los promedios de duración fueron descartados. Las huelgas se dividen, *grosso modo*, entre paros cortos y largos, con menos de 10 días de duración y de 10 y más días de duración.

La estratificación de la duración y la frecuencia de las huelgas fueron las siguientes:

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

CUADRO 5.7.

Duración de las huelgas (1986-1988 y 1989-1992)

Cantidad de días en números absolutos y porcentajes

Cantidad de días (NÚMEROS ABSOLUTOS)

Año	Hasta 1	2 a 4	5 a 9	CORTAS	10 a 24	25 y más	LARGAS	TOTAL
1986	4	2	1	7	0	0	0	7
1987	4	0	0	4	1	0	1	5
1988	1	0	3	4	2	0	2	6
1986-88	9	2	4	15	3	0	3	18
1989	22	8	8	38	6	0	6	44
1990	20	11	6	37	4	3	7	44
1991	18	19	10	47	10	5	15	62
1992	15	4	6	25	14	4	18	43
1989-92	75	42	30	147	34	12	46	193

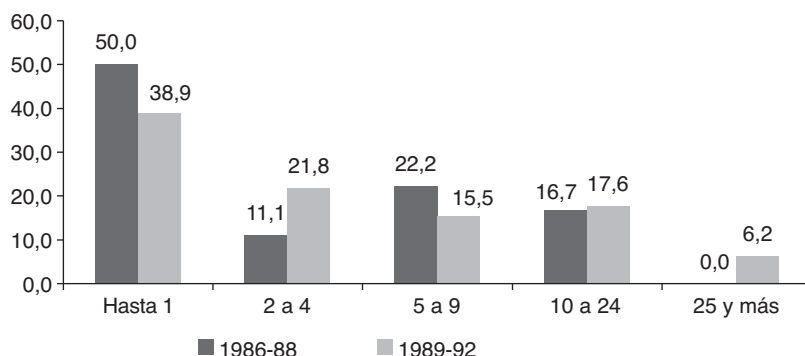
Cantidad de días (PORCENTAJES)

Año	Hasta 1	2 a 4	5 a 9	CORTAS	10 a 24	25 y más	LARGAS	TOTAL
1986	57,1	28,6	14,3	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
1987	80,0	0,0	0,0	80,0	20,0	0,0	20,0	100,0
1988	16,7	0,0	50,0	66,7	33,3	0,0	33,3	100,0
1986-88	50,0	11,1	22,2	83,3	16,7	0,0	16,7	100,0
1989	50,0	18,2	18,2	86,4	13,6	0,0	13,6	100,0
1990	45,5	25,0	13,6	84,1	9,1	6,8	15,9	100,0
1991	29,0	30,6	16,1	75,7	16,1	8,1	24,2	100,0
1992	34,9	9,3	14,0	58,2	9,3	32,6	41,9	100,0
1989-92	38,9	21,8	15,5	76,2	17,6	6,2	23,8	100,0

Fuente: Elaboración propia, ver Anexo.

GRÁFICO 5.7.1.

Distribución (%) de las huelgas según cantidad de días (1986-1988 y 1989-1992)

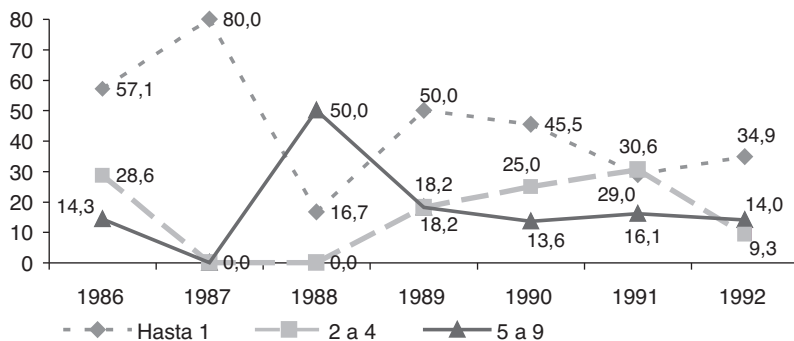


La mayoría de las huelgas fueron breves; las de menos de 10 días representaron 8 de cada 10 en el período 1986-1988 y un poco menos (3 de cada 4) en 1989-1992. Las de hasta un día fueron hegemónicas tanto durante el autoritarismo como en la transición. Durante el período 1986-1988, estos paros constituyeron la mitad de los casos. Sin embargo, en el lapso 1989-1992, los mismos se redujeron a 4 de cada 10 casos. Además de estas pautas comunes, existieron diferencias. Antes del golpe, 1 de 6 paros tuvieron larga duración; después del golpe, 1 de 4 paros presentaron la misma característica. Esto es, existieron conflictos de mayor intensidad y capacidad de fuerza de los antagonistas que se tradujo en la prolongación significativa de los mismos.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

GRÁFICO 5.7.2.

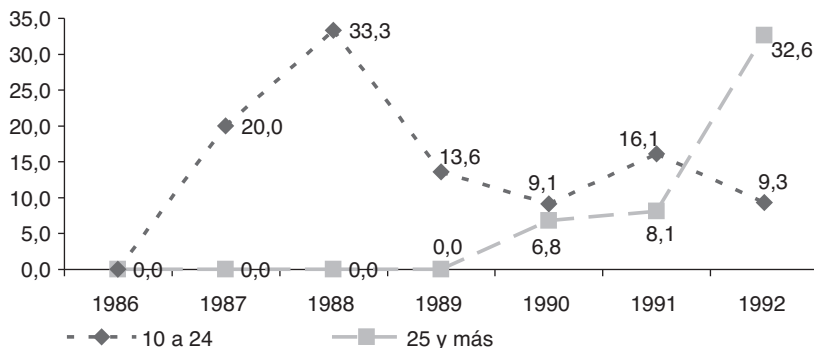
Distribución (%) de las huelgas según cantidad de días
(de hasta 1 a de 5 a 9) (1986-1988 y 1989-1992)



Fuente: Cuadro 5.7.

GRÁFICO 5.7.3.

Distribución (%) de las huelgas según cantidad de días
(de 10 a 24 y de 25 y más) (1986-1992)



Fuente: Cuadro 5.7.

Tomando en consideración los paros de hasta un día, el análisis anual reciente muestra su decreciente número: de 1 de cada 2 casos en 1989 a 1 de cada 3 en 1992. Este cambio de la duración de las huelgas reflejó una política laboral gubernamental crecientemente hostil a los sindicatos, y la

inflexibilidad de los empleadores apoyados por aquella. Por esta razón, las huelgas largas –definidas como conflictos de 10 y más días– se incrementaron. En 1992, estas huelgas largas casi triplicaron el número alcanzado durante el bienio 1989-1990, pasaron de 13 a 33. Incluso los paros con 25 y más días no se registraron en 1989; mientras que para 1992 existía una polarización: un tercio de la cantidad total de paros se localizaba en cada extremo de la escala: o hasta un día (35%) o 25 y más días (33%).

La frecuencia y duración de las huelgas, dentro de regiones específicas, se vieron influidas por el nivel de desarrollo de la sociedad civil, por una parte, y las presiones del mercado en la empresa privada, por otra. Aquél se enraiza en regiones específicas, mientras que éstas fueron mayores, según los niveles de desarrollo económico.

CUADRO 5.8.

Localización y duración de las huelgas, según cantidad de días (1989-1992). *Números absolutos y porcentajes*

Regiones	Cortas Menos de 10	Largas 10 y más	10 a 49	50 y más	Total
Asunción	69	12	11	1	81
Central	32	13	10	3	45
A. Paraná-Itapúa	27	15	11	4	42
Total	128	40	32	8	168

Regiones	Cortas Menos de 10	Largas 10 y más	10 a 49	50 y más	Total
Asunción	85,2	14,8	13,6	1,2	100,0
Central	71,1	28,9	22,2	7,7	100,0
A. Paraná-Itapúa	64,3	35,7	26,2	9,5	100,0
Total	76,2	23,8	19,0	4,8	100,0

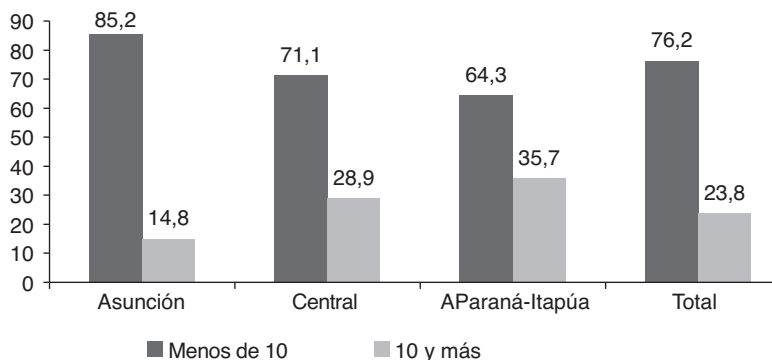
Fuente: Elaboración propia, ver Anexo.

Antes del golpe, las áreas regionales eran irrelevantes, por la concentración de huelgas en Asunción, 13 de 18. Las huelgas eran llevadas a cabo en este espacio geográfico, dado el mayor desarrollo de la sociedad civil, que significaba mayor posibilidad de protesta. Estas expre-

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

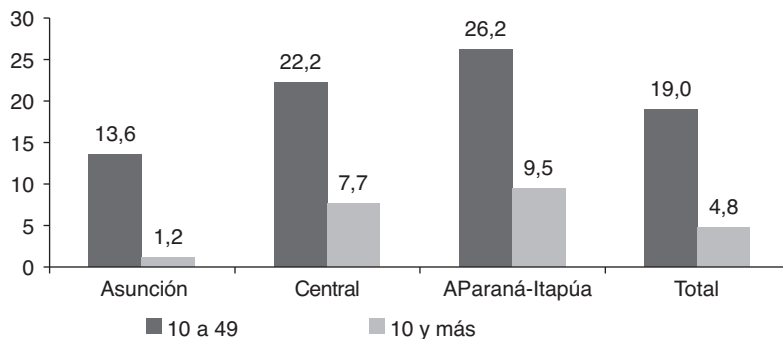
siones del conflicto laboral tuvieron una duración prolongada en varias ocasiones, debido a la falta de presiones del mercado sobre el empleador que era el Estado. Este es el caso de los sindicatos del Hospital de Clínicas, un servicio de salud pública, que desempeñó un rol crucial en el número de paros, huelguistas y días perdidos.

GRÁFICO 5.8.1.
Distribución (%) de la localización y duración (días)
de las huelgas cortas y largas (1989-1992)



Fuente: Cuadro 5.8.

GRÁFICO 5.8.2.
Distribución (%) de la localización y duración (días)
de las huelgas (solamente) largas (1989-1992)



Fuente: Cuadro 5.8.

Después del golpe, nuevos perfiles se desarrollaron. La transición favoreció, en un sentido amplio, el desarrollo de la sociedad civil. De esta forma, mayores niveles de autonomía de los sectores sociales alcanzaron las regiones más desarrolladas, como Asunción y el Departamento Central, mayormente compuesto por el AMA, o las regiones socioeconómicas más dinámicas, como las que comprenden a los Departamentos de Alto Paraná e Itapúa (Este y Sureste del Paraguay Oriental).

Entre 1989 y 1992, estas cuatro regiones comprendieron a 9 de cada 10 huelgas; con 81 en Asunción, 45 en Central, y 42 en Alto Paraná e Itapúa con 29 y 13, respectivamente. Sumaron 168 interrupciones de trabajo, de un total de 189. Cabe aclarar que algunos totales difieren debido a datos incompletos de los paros. En consideración a lo expuesto, la transición significó la desconcentración geográfica de las huelgas, además de su crecimiento numérico.

Ahora, es posible asociar la duración de las huelgas con determinadas regiones, el desarrollo de la sociedad civil y las presiones del mercado. Dos resultados fueron claros: 1) los paros se alargan a medida que se alejan de la ciudad capital, y 2) Asunción y el Departamento Central exhiben y mantienen marcadas diferencias.

Estos comportamientos reflejan, en todos los casos, la presión económica del mercado, menor exigencia de acatamiento de la ley, y se presume mayor intolerancia de ambas partes o de los empleadores por lo precedente. Los paros tienden a ser más cortos en Asunción, que tiene una mayor exigencia del mercado, existe una mayor capacidad de presión y solidaridad sindical, así como la opinión pública dispone de algún poder para presionar por el cumplimiento de la ley. Por otra parte, los paros tienden a ser más largos fuera de Asunción por razones opuestas.

6.7. Conclusiones

Las huelgas que ocurrieron durante la transición paraguaya (1989-1992) fueron la expresión del mayor nivel de autonomía y fuerza alcanzado por los trabajadores organizados en su historia reciente. Al mismo tiempo,

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

po, las huelgas significaron demandas para que su liderazgo fuera reconocido como interlocutor válido y demandas por una mejor distribución de los ingresos y mejores condiciones de trabajo para los trabajadores urbanos. Esto es, participación política y económica. Estos cruciales años conformaron a la organización sindical y al sistema político.

Autonomía y demandas de participación permanecieron como ejes de los reclamos de los trabajadores organizados. Pero tales reclamos fueron restringidos por una transición conservadora en términos sociales. La élite de poder del proceso de transición reaccionó manteniendo los marcos jurídicos legados por el régimen autoritario: el *Código del Trabajo*, promulgado en 1962 para el sector privado, y la Ley N° 200, promulgada en 1970 para el sector público. De esta forma, la élite evitó todo cambio que pudiera significar un mayor desarrollo de las organizaciones sindicales y de sus pedidos.

En realidad, los trabajadores organizados lograron un gran avance en su reestablecimiento como actor social, expandiendo la participación social en el proceso de transición. Pero el movimiento laboral no fue capaz de incidir mucho en la agenda de la transición, y el sindicalismo permaneció como un actor menor (Campero y Abramo, 1991).

Sin embargo, determinadas libertades permitieron hasta una «explosión» de huelgas. Tres factores caracterizaron a las huelgas de la transición. Las políticas gubernamentales de congelamiento salarial y de control estricto de los sindicatos del sector privado fueron paralelas a controles gubernamentales más suaves, con un continuo incremento de los salarios reales de la burocracia pública, para mantener su lealtad al gobierno del Partido Colorado.

Los factores económicos favorecieron la acción sindical en unidades productivas de gran escala, con similares condiciones de trabajo. Esto condujo a la emergencia de grupos de trabajadores «objetivamente» propensos a la acción huelguística, aspecto que se desarrolla más adelante.

Asimismo, factores económicos y políticos, como la inflación y la acción sindical, facilitaron huelgas en ciertos meses del año, siguiendo las tasas de inflación y vinculación sindical.

La acción huelguística condujo a la dicotomía entre los trabajadores privados y de la industrial, por una parte, y los empleados de los servicios y servicios públicos, por otra. Debido a factores estructurales (incluyendo la estabilidad laboral) y a controles más suaves, las huelgas de los servicios públicos fueron incrementando su participación en términos de cantidad de huelguistas y de días perdidos, no en número de paros, en el período 1989-1992.

Sin embargo, la mayoría de los días perdidos aún permanecía dentro del sector industrial en 1992, debido al gran impacto de las huelgas entre los trabajadores de una hidroeléctrica. Este proceso fue similar al brasileño de 1980 a 1985 (Noronha, 1991; Sandoval, 1993), pero, tardíamente, en menor escala y con mayor debilidad.

En efecto, en la transición paraguaya que se inicia en 1989, el nivel de desarrollo socioeconómico e industrial es muchísimo menor; al igual que la incidencia huelguística, debido a la localización no estratégica de los trabajadores dentro del modelo de desarrollo agroexportador. Así, el caso paraguayo representa a la vez tendencias generales y peculiaridades. No es «una isla rodeada de tierra», tampoco un «cementerio de teorías».

Cabe ahora el desarrollo de lo apuntado, teniendo como referencia comparativa el caso brasileño. Las libertades políticas ganadas durante el proceso de transición fueron decisivas para explicar la explosión de huelgas, porque no se implementaron cambios económicos sustanciales ni se llegó a un proceso de industrialización intenso. Comparando las huelgas de los años finales de la dictadura (1986-1988) con las huelgas de la transición (1989-1992), las cantidades son indiscutibles: 800% de incremento en el número de paros, 700% de aumento en el número de huelguistas y un increíble 1000% de crecimiento en los días perdidos.

Esta dramática ruptura con el pasado en 1989 condujo a una «ola huelguística», como en el Brasil en 1983, después del movimiento de 1978-1979. La ola huelguística de 1989 se llevó a cabo a pesar de los bajos niveles de sindicación. Significó un incremento de la sindicación de

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

sólo el 4% (del 2% al 6% a nivel nacional) de la fuerza de trabajo empleada a comienzos de 1990, mientras que la membresía de los sindicatos brasileros llegó al 20% en 1986. Los niveles de autonomía y conflicto, medidos por las huelgas, en el caso paraguayo, fueron posibles mediante el entorno político de la transición.

Si bien las nuevas libertades políticas permitieron la acción huelguística, ésta fue limitada por los constreñimientos heredados del régimen anterior. Para el sector privado, donde la mayoría de las huelgas ocurrieron y donde la mayoría de los trabajadores estaban localizados, el *Código del Trabajo*, vigente desde 1962, reducía substancialmente las oportunidades de acción sindical, a pesar de los importantes cambios de la Constitución de 1992. La misma política fue aplicada al sector público con la Ley N° 200 de 1970.

En el Brasil, los avances de la Constitución de 1988 fueron incapaces de alterar las estructuras corporativas establecidas por la *Consolidacao das Leis do Trabalho* (CLT). En el caso paraguayo, el *Código del Trabajo* y el *Código Procesal del Trabajo* y una ley complementaria (N° 1172), promulgada en 1985, estimulaban el sindicalismo de empresa manteniendo a los trabajadores fragmentados y débiles.

Ante dichas situaciones, en ambos casos, el paraguayo y el brasileño, las nuevas centrales sindicales trataron de coordinar al sindicalismo independiente, a pesar de los problemas de estructura organizacional. El *Código del Trabajo* paraguayo incluso estableció los despidos más baratos del Cono Sur e hizo imposible llevar a cabo huelgas legales. El Estado también contaba con las potestades para un elevado nivel de intervención en cada acción sindical, como en el caso brasileño.

Además de las nuevas libertades, los factores económicos y organizativos también configuraron a las huelgas. La baja industrialización, la atomización productiva, el *Código del Trabajo* y la Ley N° 200 significaron una organización altamente fragmentada conformando un archipiélago sindical. Por esta razón, casi todas las huelgas fueron de sindicatos de empresa.

De igual modo, similares condiciones de trabajo y alta concentración laboral condujeron al desarrollo de grupos «objetivamente» propensos a la huelga, que tuvieron el mayor número de huelguistas, días perdidos y paros (o huelgas) en este rango. Estos grupos fueron los trabajadores de la construcción de las hidroeléctricas, los trabajadores industriales de alimentos, los trabajadores de la salud pública, los maestros del sector público y los trabajadores de los servicios de transporte público en las ciudades. En el Brasil, los mismos grupos con los funcionarios públicos y los empleados bancarios fueron las contadas categorías ocupacionales que cumplieron un rol clave dentro del sector servicios.

La inflación también disparó la acción huelguística, influyendo, de manera simultánea, en el número como en el momento de ocurrencia. La tasa de inflación del 44% en 1990, la más alta en 40 años, más el congelamiento del salario mínimo para el sector privado (22 meses) condujeron a un número máximo de conflictos en 1991. Tasas crónicas de alta inflación durante los dos primeros meses del año y de junio a septiembre condujeron a un pico de la acción huelguística en marzo y luego en octubre y noviembre de 1989-1992, siguiendo las altas tasas de inflación de los meses precedentes. Inclusive, inflación y estrategias sindicales se complementaron en el desarrollo de las huelgas en dichos meses.

La creciente importancia de los empleados de los servicios públicos fue favorecida por su alta concentración en la unidad productiva, condiciones de trabajo similares, estabilidad laboral, salarios bajos, sindicatos activos y por una política estatal caracterizada por un crecimiento constante de los salarios reales y represión más suave, para mantener la lealtad de la burocracia estatal *colorada* al Partido Colorado.

En efecto, a pesar de su pequeño número (uno por cada cinco trabajadores privados), los empleados de los servicios públicos fueron mayoría en el número de huelguistas hacia el final del período 1989-1992. Sin embargo, los empleados del sector público llevaron a cabo sólo la mitad de las huelgas y apenas un cuarto de los días perdidos comparados con los del sector privado.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

Totalmente lo opuesto ocurrió en el caso brasileño; allí los empleados de los servicios públicos tuvieron una tasa huelguística menor, así como en el número de paros, pero mayor número de huelguistas y una brutal diferencia en días perdidos sobre los del sector privado (Sandoval, 1993). Esta diferencia se debió al elevado número de paros y a su larga duración en el caso brasileño; pero, en el Paraguay fue mucho menor, tanto la cantidad de huelgas como los días perdidos. Las huelgas duraron un día en 4 de cada 10 casos, y menos de cinco días en 6 de cada 10 casos.

La diferencia real entre sector público y privado estuvo en la propensión creciente a la acción huelguística del sector público, que aumentó, lenta pero sostenidamente, no por saltos. Por esta razón, los empleados del sector público tuvieron el mayor número de huelguistas y días perdidos por trabajador del sector, según la TPH. La creciente contribución de las huelgas del sector público significó un cambio mayor en la composición sectorial de las huelgas en el Paraguay, como lo fueron en el Brasil (Sandoval, 1993). Este proceso se reflejó en una abrumadora influencia de los servicios del sector público, lo cual, a su vez, condujo a otra tendencia clave.

El proceso precedente reveló la dicotomía entre los trabajadores industriales del sector privado, por una parte, y los empleados de los servicios públicos, por otra, durante 1989-1992. Las similitudes se encuentran en el número de huelguistas, y no en la cantidad de paros y días perdidos, en este orden, como lo señala el Cuadro 5.4.

Después del golpe, las huelgas ocurrieron en Asunción, el Departamento Central y los Departamentos de Alto Paraná e Itapúa en 9 de cada 10 casos, quebrando así el cuasi monopolio de Asunción durante el régimen autoritario. La capital soportó huelgas más cortas que las habidas en otras áreas geográficas, debido a presiones del mercado más fuertes, mayor compulsión en el cumplimiento de la ley y del accionar sindical, así como mayor flexibilidad de los empleadores. Con todo, a pesar de una abrumadora mayoría de paros cortos, los paros largos (de más de 10 días) ganaron influencia y están en crecimiento.

Los conflictos se desarrollaron a partir de estas cuestiones y enfrentaron una fuerza de trabajo ya organizada desde mediados de 1992. Pero, por otra parte, a mediano plazo, las represas hidroeléctricas se terminarán, y la columna vertebral de los trabajadores de la construcción e industrial desaparecerá, así como los mineros bolivianos desaparecieron. De esta forma, dos pilares de la fuerza sindical se encuentran amenazados.

Las tendencias, para el futuro cercano, deben tomar en cuenta la creciente importancia de los sectores empresariales y del discurso neoliberal, más que su plena vigencia, en el gobierno electo el 9 de mayo de 1993. Se avanzará más allá del proceso de transición caracterizado por un suave neoliberalismo (Carter, 1993). Sin embargo, tanto los sectores empresariales como la ideología no fueron suficientemente fuertes como para volcar la escala a su favor, debido a la fuerte influencia populista-clientelista del Partido Colorado, mientras que el Ejército trató de preservar sus privilegios, como corporación y, en algunos casos, como «empresarios».

El presidente Juan Carlos Wasmosy, un hombre de negocios, representativo de la nueva burguesía, fracasaría en implementar su proyecto, que pretende seguir el modelo chileno. Por esta razón, una política económica más liberal y más fuerte apenas comenzó, pero a mayor velocidad y fuerza que antes, pero siempre con prácticas corruptas, legado del autoritarismo y de la transición.

Así como las huelgas del sector público crecieron sostenidamente, ellas tendrán serios problemas en el futuro. El Estado cambiará su política de privilegios hacia este sector. Por esta razón, después de las elecciones, los planes para un congelamiento salarial se encuentran en camino. Sin embargo, los mayores conflictos aparecerán de los despidos orientados a reducir el aparato central del Estado así como de las privatizaciones de algunas empresas públicas, incluyendo el sistema nacional de seguridad social de la salud.

Tan importante como estas cuestiones es la propuesta, aprobada por el Parlamento y vetada por el Ejecutivo, antes de las elecciones del 9 de mayo de 1993, de un nuevo *Código del Trabajo* que se convirtió en

un tema de debate nacional. Esta cuestión polarizó a los grupos de presión que influyeron sobre el gobierno y particularmente sobre el Parlamento.

El gobierno de transición de Andrés Rodríguez, con el ostentoso apoyo del sector empresarial, vetó el proyecto; el de Juan Carlos Wasmosy apeló a la aprobación del mencionado código por el Parlamento de entonces. La aprobación o el veto del nuevo *Código Laboral* devino en una «lucha a muerte», debido a su decisiva importancia en tres áreas: la naturaleza de la transición; la fuerza de presión y autonomía de los trabajadores organizados; y como estrategia para la integración económica en el Cono Sur.

Las huelgas revelaron un alto nivel de autonomía y capacidad de presión de un débil actor en las relaciones sociales. Esto ocurrió, a pesar del incumplimiento de determinadas obligaciones laborales por parte de la mayoría de los empleadores, las considerables restricciones legadas por el pasado régimen autoritario y acciones represivas. Si el *Código del Trabajo* usualmente significa control y protección, el actual de 1962 ofrece un alto nivel de intervención estatal debilitando a los trabajadores y proveyendo muy bajos niveles de protección, especialmente para las relaciones laborales colectivas.

El nuevo *Código del Trabajo* en discusión puede ofrecer una ligera mayor protección, menor control y hasta mayor autonomía sindical. Por esta razón, el gobierno y los hombres de negocio mantuvieron la presión para la continuación del código vigente tanto como sea posible. Por otra parte, ambos sectores tratarán de imponer importantes recortes al proyecto en discusión, para obtener el mismo nivel de control sin protección.

Esta oposición combinada de gobierno y hombres de negocios contra trabajadores organizados también se basó en el creciente proceso de integración económica. Éste ocurrirá de cualquier manera, con el acuerdo de Mercado Común del Sur (Mercosur) o sin él, en el Cono Sur que mira a Chile como el modelo exitoso. El gobierno y los hombres de negocio son conscientes de los limitados recursos del capital industrial

Roberto L. Céspedes R.

nacional, de la carencia de habilidades gerenciales de los mismos y de la fuerza de trabajo no calificada. Ambos también saben que estas limitaciones no pueden sobrepasarse a corto plazo.

Entonces, la prioridad es el bajo precio de la mano de obra, la electricidad y algunas materias primas, en este orden. Así, el Paraguay sería un país apropiado para las inversiones que, a su vez, traerían el desarrollo. Sin embargo, exactamente ésta fue la racionalidad del anterior régimen autoritario. Los resultados se evidencian en unas estadísticas que revelan terribles niveles de pobreza y exclusión en el Paraguay y a nivel latinoamericano, con las políticas económicas vigentes.

ANEXO

La información para la construcción de nuestras propias estadísticas se basó en el **Informativo Laboral**, publicación mensual con datos sistematizados de recortes de diarios, producida por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), desde 1987 hasta abril de 1993. La información de 1986 estuvo basada en la **Cronología laboral 1986**, construida por Roberto A. Villalba. Como no todo lo requerido estuvo disponible, el criterio para completar las omisiones fue:

1. Las huelgas que duraron menos que un día fueron consideradas como huelgas de medio día y con 0,5 día para los días perdidos.
2. Las huelgas sin fecha de inicio, supuestamente, comenzaron el día previo a la información.
3. Las huelgas sin fecha de término, supuestamente, finalizaron el día posterior a la información.
4. Los paros sin número de huelguistas: a) en el caso de tener sindicato, se utilizó la Guía Sindical de González-Rodríguez; b) en el caso de carecer de sindicato se estableció un mínimo de 20 huelguistas –requisito para un sindicato de empresa–, a menos que se utilicen cantidades de casos similares, las Municipalidades, por ejemplo.
5. Carencia de información sobre el tipo de industria o localización geográfica condujo a la inconsistencia en las cantidades totales.
6. Paros para reuniones con permiso del empleador fueron excluidos, como el caso del sindicato de Manufactura de Pilar el 8 de mayo de 1989; y los paros patronales del transporte público.

Del **Análisis del mes** y del **Informativo Laboral** también se obtuvieron otros datos como los insumos para la construcción del Cuadro 5.4. (sobre inflación), no excluyéndose información de periódicos.

3ª Parte

Transición y relaciones laborales

Una correlación de fuerzas sociales estrechamente ligada a la estructura, objetiva, independiente de la voluntad de los hombres, ...

Esta correlación es lo que es, una realidad rebelde: nadie puede modificar el número de las fábricas y de los hombres que en ellas trabajan, el número de ciudades y la población urbana existente, etc.

Análisis de las situaciones. Correlaciones de fuerzas,
El Príncipe moderno, Antonio Gramsci

6. EL CONTRATO COLECTIVO EN LA TRANSICIÓN¹

6.1. Aproximaciones teóricas

La negociación colectiva, y su concreción en el contrato colectivo, junto con el derecho a la sindicación y a la huelga conforman los tres pilares básicos de las relaciones laborales colectivas y, en particular, de los derechos colectivos de los trabajadores. Este instrumento constituye un indicador del desarrollo de las relaciones laborales en una sociedad en cuanto que sienta las bases para una mayor participación social y justicia distributiva económica. Se define al convenio o contrato colectivo –denominaciones que se utilizan indistintamente– como el acuerdo entre empleador y trabajadores sobre las condiciones de empleo y las relaciones que los gobernarán.

El contrato colectivo, en la teoría de las relaciones laborales, se presenta, polarizadamente, mediante dos perspectivas contrapuestas. Por un lado, se trata de «la manifestación más típica y más impor-

¹ Versión corregida de la ponencia presentada, con este mismo título, al seminario sobre «Negociación colectiva en el Cono Sur latinoamericano», Buenos Aires, 19-21 marzo 1991, auspiciado por CLACSO-Comisión de Movimientos Laborales e ISCOS-CISL (Italia) y publicada en la **Revista Paraguaya de Sociología** No. 81, Mayo-Agosto de 1991, p. 123-149.

tante de la actividad gremial» (Krotoschin, citado por Slodky, 1988: 15)². Por el otro, el contrato colectivo es una expresión del poder de los empleadores para modificar y contener el espíritu resistente del sindicalismo (Hyman, 1981: 125). Entre una y otra posición existen una variedad de puntos intermedios que expresan combinación de perspectivas y los efectos de una u otra, aspectos que pueden encontrarse en Larson y Nissen (1987).

La primera posición conduce, en muchos casos, a un sindicalismo burocratizado –especialmente en su dirigencia– que apunta a impedir las orientaciones conflictivas entre el capital y el trabajo, por vía de la creación de una red de instituciones que no cuestionan a la estructura vigente.

La otra postura, al percibir al contrato colectivo sólo o preferentemente como una tregua en el conflicto, desconoce o subvalora al instrumento como mecanismo de participación de los trabajadores en la empresa, en el sindicato y en el sistema de relaciones laborales, según la naturaleza y modalidades vigentes, en vistas a la obtención de mejores condiciones salariales y de trabajo. En resumen, desde esta perspectiva, no se trata de la panacea universal ni de la colaboración de clases irreconciliables.

Además de las confrontadas perspectivas teóricas señaladas, caben otras áreas de análisis; a saber: a) el nivel de negociación que puede oscilar entre el convenio por rama industrial y el de empresa o la combinación de ambos –para la Argentina, véase Moreno (1990)–; b) la negociación como mecanismo de participación aun en situaciones de autoritarismo –como en Chile (Barrera y otros, 1985)–; y c) las particularidades de la negociación en la Administración Pública –para el caso argentino, véase De Urruza (1990)–, etcétera.

² En el mismo sentido, un manual de «Cartas Obreras» (1969) del CRAT de la AID (USA), señala que «es la médula de los propósitos sindicales, porque es el medio para normalizar las relaciones obrero-patronales y el principal instrumento para que los trabajadores participen en el establecimiento de salarios y condiciones de trabajo más ventajosas» (M-1).

En cualquiera de los casos, el fortalecimiento de la negociación y el contrato colectivo –como uno de los instrumentos de presión y negociación de los trabajadores organizados– se vincula a los cambios políticos y, particularmente, a las transiciones (Valenzuela, 1990). Éstas permiten la recuperación de espacios de libertad y márgenes de negociación, independientemente de sus resultados y del contexto socioeconómico –como en el caso venezolano (Hernández y Lucena, 1985).

Asimismo, la naturaleza y cobertura de la negociación colectiva en América Latina evidencia un alto grado de heterogeneidad, debido a la diversidad de factores políticos, socioeconómicos, jurídico–institucionales, histórico–culturales, etc., tanto antes como ahora. En efecto, a fines de la década del setenta, un informe de OIT (1978) señalaba que la negociación colectiva estaba en sus comienzos en la región y apuntaba a la diversidad de situaciones nacionales.

En un seminario (1991) sobre el Cono Sur latinoamericano, más de un decenio después, se encontró el reinicio de la negociación y el contrato colectivo luego de autoritarismos, pero dentro de un contexto de crisis económica, reordenamiento productivo y debilitamiento sindical. Éste influye, obviamente, en la reducción de su capacidad de presión y negociación.

6.2. Consideraciones del caso paraguayo³

Para el análisis del caso paraguayo, además de las dificultades propias del objeto de estudio, resulta imprescindible señalar la ausencia de estudios previos y las dificultades en la obtención de datos primarios, dado que el aparato estatal sigue cerrado a la demanda de información. El estudio de la negociación y el contrato colectivo parte de la evolución reciente de la transición iniciada el 2 y 3 de febrero de 1989, porque el cambio de régimen fue fundamental para

³ Se excluye el análisis político y jurídico–institucional, porque ya se los ha desarrollado, especialmente en el capítulo sobre Huelga.

la reorganización del sindicalismo urbano –porque no existen sindicatos de asalariados rurales– y para la demanda de sus reivindicaciones, a más de dos años del golpe.

Los sindicatos que han obtenido contratos colectivos tienen sus bases en organizaciones de empresa y con características particulares, comprenden a un tercio de la población sindicalizada que representa, aproximadamente, a un octavo de los asalariados urbanos, o menos del 5% de la Población Económicamente Activa Urbana (PEAU). Los trabajadores organizados avanzaron en cuanto a la extensión de los contratos y al valor movilizador y de identificación de los trabajadores con el sindicato. Pero también las organizaciones sindicales encuentran limitaciones en los beneficios socioeconómicos que apenas sobrepasan la legislación laboral que no se cumplía en el pasado.

Los esfuerzos sindicales apuntaron a las necesidades o demandas inmediatas y dentro del esquema actual, faltando una visión más global y propositiva ante los cambios que, a mediano plazo, se darán a nivel doméstico e internacional–regional con el Mercado Común del Sur (Mercosur) en relación a la legislación laboral y a las nuevas orientaciones de la política económica.

6.3. Evolución de la sindicación

La sindicación ha sido históricamente muy baja⁴. Antes del golpe, en 1987, alcanzaba casi el 3,2% de la PEAU, con 215 organizaciones sindicales activas⁵ y 20.838 afiliados. La sindicación de los asalariados era de poco más o menos el 2% de la PEAU. Esta reducción porcentual que pareciera incomprensible se explica por el reconoci-

⁴ Cabe señalar la ausencia de estudios previos sobre sindicación y contratación colectiva o una u otra; la excepción constituye el libro de Barboza (1987), sobre el cual se basa el análisis previo al golpe.

⁵ Los sindicatos que no renovaron autoridades o dejaron de dar señales de vida o desaparecieron fueron considerados inactivos.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

miento de organizaciones sindicales de trabajadores por cuenta propia⁶ y de mutuales⁷. Los trabajadores asalariados contaban con 114 organizaciones y 12.886 miembros; los sindicatos de empresa representaban el 65% de los sindicatos y el 62% de la fuerza de trabajo organizada.

En 1987, se encontraban reconocidos por el gobierno 202 organizaciones (activas) con 19.333 miembros. A inicios de 1990⁸, el sindicalismo cuenta con 402 organizaciones y 75.136 afiliados; lo cual significa un salto gigantesco en términos de crecimiento organizativo: 187% en cantidad de organizaciones y 361% en afiliados. Estas cantidades se desagregan así:

CUADRO 6.1.

Sindicación por tipo y cantidad de afiliados (Cantidad y porcentajes), 1987 y 1990

Tipo organ.	Sindicatos 1987	Sindicatos 1990	Afiliados 1987	Afiliados 1990
CANTIDAD				
S. gremial	40	97	4.846	37.170
S. empresa	74	217	8.020	26.788
S. cta.propia	81	88	5.980	11.178
Ayuda mutua	7	0	487	0
Total	202	402	19.333	75.136
PORCENTAJE				
S. gremial	19,8%	24,1%	25,1%	49,5%
S. empresa	36,6%	54,0%	41,5%	35,7%
S. cta.propia	40,1%	21,9%	30,9%	14,9%
Ayuda mutua	3,5%	0,0%	2,5%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaborado sobre la base de: 1987: Barboza y 1990: González-Rodríguez.

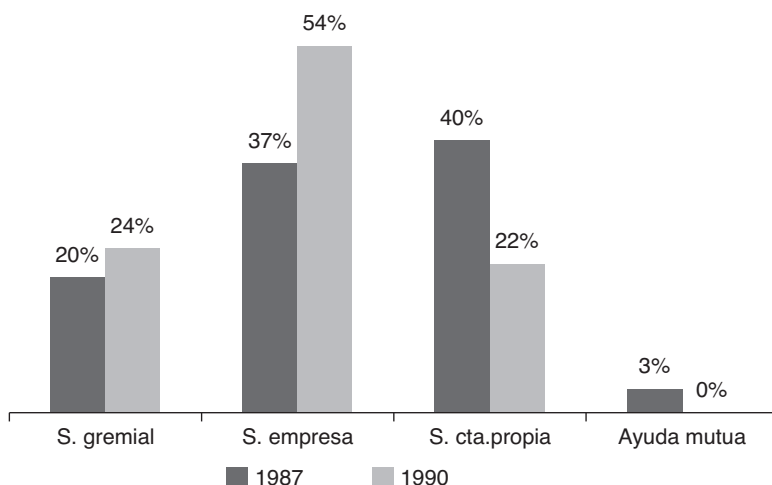
⁶ Los cuentapropistas, o trabajadores por cuenta propia, por ley no pueden sindicalizarse, pero el gobierno, mediante la CPT, les otorgaba reconocimiento como parte de su estrategia de crecimiento clientelista en áreas no estratégicas.

⁷ Asociaciones de ayuda mutua, herencia histórica del mutualismo, sin peso cuantitativo ni cualitativo.

⁸ Los datos de 1990 se obtuvieron de la **Guía sindical** de González-Rodríguez (CDE, 1991).

No sólo creció la cantidad de sindicatos y de afiliados sino que también se alteró la distribución interna, según el tipo de organización y de afiliados dentro de los tipos de sindicatos. Entre los distintos tipos de organizaciones crecieron sustantivamente los sindicatos de empresa, que pasaron de 37% en 1987 a 54% en 1990, mientras que se redujeron, a casi la mitad en términos porcentuales, los sindicatos de trabajadores independientes, de 40% a 22%.

GRÁFICO 6.1.
Distribución (%) de los sindicatos



Fuente: Cuadro 6.1.

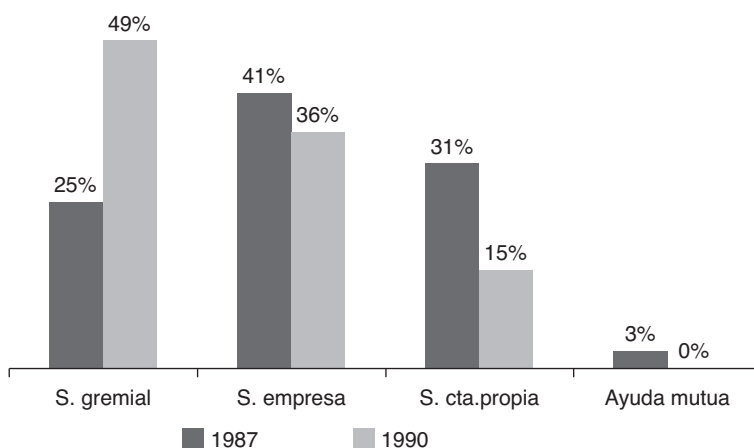
Otra, inclusive opuesta, es la evolución de acuerdo con la distribución de los afiliados, según el tipo de organización. Lo más significativo es la duplicación del peso porcentual de afiliados a sindicatos gremiales, de 25% en 1987 a 49% en 1990. En contrapartida, se redujo el peso de los afiliados a los gremios de empresas y, muy especialmente, de trabajadores por cuenta propia o independientes; estos últimos a la mitad.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

En otras palabras, en 1990, los sindicatos gremiales son pocos, pero cuentan con muchos afiliados (1 de cada 4 sindicatos, pero 5 de cada 10 afiliados). Los sindicatos de empresa son muchos (más de la mitad), pero, proporcionalmente, con escasa afiliación (menos de 4 de cada 10 afiliados). Las organizaciones de trabajadores independientes tienen limitado peso en relación con los sindicatos (cerca de 1 de cada 4), y, en especial, de afiliados (1,5 cada 10 afiliados).

GRÁFICO 6.2.

Distribución (%) de afiliados según tipo de sindicato, 1987 y 1990



Fuente: Cuadro 6.1.

En 1990, los **asalariados** cuentan con 320 organizaciones y 62.452 miembros. Dentro de este grupo se repite lo ya señalado: los sindicatos gremiales tienen, en proporción, mayor afiliación, mientras que los de empresa, lo opuesto. En efecto, las organizaciones gremiales constituyen 31% de los sindicatos y 63% de los afiliados. Los sindicatos de empresa conforman 69% de las organizaciones y 42% de la fuerza de trabajo organizada.

En ambas fechas, el **sector industrial** cuenta con la mayor cantidad de sindicatos. Son 69 en 1987 (61% del total de organizaciones de trabajadores) y 140 en 1990 (43% del total). Porcentualmente, es una caída. Los sindicatos industriales tienen menor representatividad en cuanto a la fuerza de trabajo cubierta; reflejan la dificultad en organizar a micro y pequeñas unidades «industriales» que en realidad son unidades artesanales o semi-artesanales. Se trata de 9.016 afiliados en 1987 (47% del total de afiliados) y 16.948 afiliados en 1990 (28% del total respectivo). De nuevo se registra una significativa reducción porcentual.

Focalizando el análisis en el número de trabajadores, se explica este descenso en la afiliación de los trabajadores industriales por el crecimiento de los sectores de la construcción y de los servicios. El sindicalismo de la construcción pasó de 200 afiliados a 16.948; de representar 2% a 27% del total de afiliados. Este salto obedece a la incorporación de los obreros de las hidroeléctricas. También se dio un relativo crecimiento en los servicios, que subió de 2.210 afiliados a 16.331 miembros; esto es, de 17% a 27%. Estos tres sectores comprenden a ocho de cada diez asalariados organizados.

Por otra parte, se estancaron los gremios del transporte (terrestre y marítimo), vinculados, fundamentalmente, a la central paraestatal, y los empleados bancarios, con capacidad organizativa y de presión relativamente autónomas, a pesar del entorno restrictivo del régimen autoritario.

El análisis de la **sindicación** resulta muy difícil por varias razones: a) imposibilidad de acceso a fuentes oficiales, b) tendencias a la sobreestimación por parte de las centrales, c) carencia de estimaciones sobre la población ocupada, etc. Con el «después de 1989» y como parte del reconocimiento del hecho sindical, el gobierno registra a 169 organizaciones en el año del golpe.

Las centrales sindicales viven, con toda intensidad, el cambio político. El Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT) se transforma en Central Unitaria de Trabajadores (CUT), en agosto de

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

1989; ese mismo mayo, la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT) se convierte en la Central Nacional de Trabajadores, conservando la sigla original. La identidad gremial se expande, debido a que las nuevas centrales comprenden, además de obreros y empleados, a cuentapropistas urbanos y rurales (campesinos), jubilados y organizaciones populares –como cooperativas, en el caso de la CNT–, conformando lo que podría denominarse «bloque popular».

El crecimiento diferenciado de las centrales es substantivo. En 1990, de 320 organizaciones y 62.452 afiliados, la CUT contaba con 112 organizaciones y 23.765 afiliados. Es la primera en número de sindicatos (35% del total) y fuerza de trabajo organizada (38% del conjunto). Su centralidad está explicada también por su dinamismo y capacidad de confrontación, que induce a la adhesión de nuevas organizaciones.

Su mayor base se encuentra en el sector industrial con 50% del total de sindicatos y 27% de la mano de obra organizada. Los obreros de la construcción son pocos en cuanto a cantidad de sindicatos (5%), pero importantes en afiliados (22%). Siguen los trabajadores de servicios con relativamente semejante peso en cantidad de organizaciones (13%) y de la mano de obra organizada (18%). Estos tres sectores comprenden a tres de cada cuatro organizaciones y a dos de cada tres trabajadores organizados. El peso de los empleados del sector financiero se redujo sensiblemente. Abarca 13% de las organizaciones y sólo 3% de los afiliados.

La CNT se compone de 31 gremios (10% del total de organizaciones) y 8.715 afiliados (14% de la totalidad). Su distribución sectorial es diferente de la de la CUT. Los trabajadores en la industria se hallan en 21 organizaciones y 2.014 afiliados; son 68% del total de sindicatos de la CNT y 23% del conjunto de afiliados. Se trata de sindicatos con relativamente escasa cantidad de afiliados.

Siguen los gremios de trabajadores de los servicios con 5 organizaciones (16%) y 4.481 afiliados (51%); esta es la peculiaridad de la

CNT. Los trabajadores de la construcción también cuentan con 5 organizaciones (16%) y 1.278 afiliados (15%). En estos tres grupos se concentran casi todas las organizaciones y a nueve de cada diez trabajadores.

Los trabajadores identificados con la CPT y los organizados independientes (no afiliados a central alguna, no en el sentido de trabajadores por cuenta propia como en la clasificación de tipo de sindicato) difieren en el número de organizaciones, pero semejantes en cantidad de personas sindicalizadas. La **CPT** cuenta con 95 organizaciones (30% del total de organizaciones), mientras que los **independientes** con 82 (26% del total de organizaciones). Pero aquella organiza a 14.646 personas (23% del conjunto) y éstos a 15.326 afiliados (25% del conjunto).

La composición sectorial presenta aspectos comunes y diferentes. Los grupos que componen a la amplia mayoría son los mismos, pero el peso de cada uno de ellos difiere a nivel interno. De acuerdo con el peso de afiliados de la CPT, internamente, en primer lugar, cuenta con los trabajadores industriales (38% del conjunto que son 5.543 afiliados); luego los del transporte (29% del conjunto o 4.306 afiliados); y, en tercer lugar, los de la construcción (25% del conjunto o 3.650 afiliados). Estos tres grupos comprenden a nueve de cada diez trabajadores organizados de la CPT. Los dos primeros se explican por razones históricas, los primeros sindicatos fueron industriales y la incidencia de la Liga de Obreros Marítimos, de peso significativo en el pasado.

Los trabajadores independientes organizados (no afiliados a central alguna) tienen, a nivel interno, como base a los trabajadores de la construcción (45% del conjunto o 6.888 afiliados), principalmente de las hidroeléctricas. En segundo término y menor medida, se encuentran los del sector industrial (21% del conjunto equivalente a 3.208 afiliados). Siguen los trabajadores del transporte (15% del conjunto, que son 2.295 afiliados). Estos grupos comprenden a ocho de cada diez trabajadores organizados en forma independiente. Debe señalarse que parte de los sindicalizados como independien-

tes pertenecerían a la CPT, en especial en el sector del transporte y de la construcción.

6.4. Reconocimiento de sindicatos por parte del Estado

El escaso nivel de desarrollo sindical antes del golpe estaba condicionado por la legislación y determinado por el régimen político. Éste «reconocía» e incorporaba a su legalidad, ofreciendo una relativa protección, a los sindicatos auspiciados por la central paraestatal. Para los otros estaba la represión directa o indirecta, con el fin de eliminarlos y desarticularlos; o ante sindicatos estratégicos y con autonomía no cabía sino tolerarlos, porque no los podía controlar⁹.

El reconocimiento estatal era no sólo relativa cobertura contra la represión, sino también espacio para llevar a cabo alguna reivindicación que debía institucionalizarse dentro de un marco legal. Esta legitimidad oficial era fundamental para los sindicatos nuevos o débiles. Sin embargo, el reconocimiento de nuevas organizaciones o de renovación de directivas varía según la coyuntura política, en particular en los quinquenios presidenciales y al final del pasado régimen, tiempo en que se reduce sensiblemente. El Estado en 1979 reconoce a 39 sindicatos; la cantidad va disminuyendo desde 1980 hasta llegar a sólo 5 en 1988, mientras que en 1989 reconoce a 169 organizaciones, como puede apreciarse en el siguiente cuadro.

⁹ Con respecto a la estrategia gubernista de represión, clientelismo o aceptación/tolerancia sindical dirigida a diferentes sectores sindicales, véase el análisis del capítulo «Autoritarismo y sindicalismo» de la I Parte.

CUADRO 6.2.

**Organizaciones sindicales reconocidas
por la DGT/MJT (1962-1990)**

SERIE HISTÓRICA			
Año	N.A.	@sum	Prom.
1962	22	22	22,0
1963	27	49	24,5
1964	26	75	25,0
1965	18	93	23,3
1966	11	104	20,8
1967	16	120	20,0
1968	32	152	21,7
1969	23	175	21,9
1970	40	215	23,9
1971	11	226	22,6
1972	26	252	22,9
1973	29	281	23,4
1974	17	298	22,9
1975	15	313	22,4
1976	8	321	21,4
1977	16	337	21,1
1978	25	362	21,3
1979	39	401	22,3
1980	22	423	22,3
1981	19	442	22,1
1982	16	458	21,8
1983	12	470	21,4
1984	8	478	20,8
1985	14	492	20,5
1986	12	504	20,2
1987	17	521	20,0
1988	5	526	19,5
1989	169	695	24,8
1990	36	731	25,2

SERIE POLÍTICA (períodos presidenciales)			
Año	N.A.	@sum	Prom.
1962	22	22	22,0
1963	27	49	24,5
1964	26	26	26,0
1965	18	44	22,0
1966	11	55	18,3
1967	16	71	17,8
1968	32	103	20,6
1969	23	23	23,0
1970	40	63	31,5
1971	11	74	24,7
1972	26	100	25,0
1973	29	129	25,8
1974	17	17	17,0
1975	15	32	16,0
1976	8	40	13,3
1977	16	56	14,0
1978	25	81	16,2
1979	39	39	39,0
1980	22	61	30,5
1981	19	80	26,7
1982	16	96	24,0
1983	12	108	21,6
1984	8	8	8,0
1985	14	22	11,0
1986	12	34	11,3
1987	17	51	12,8
1988	5	56	11,2
1989	169	169	169,0
1990	36	205	102,5

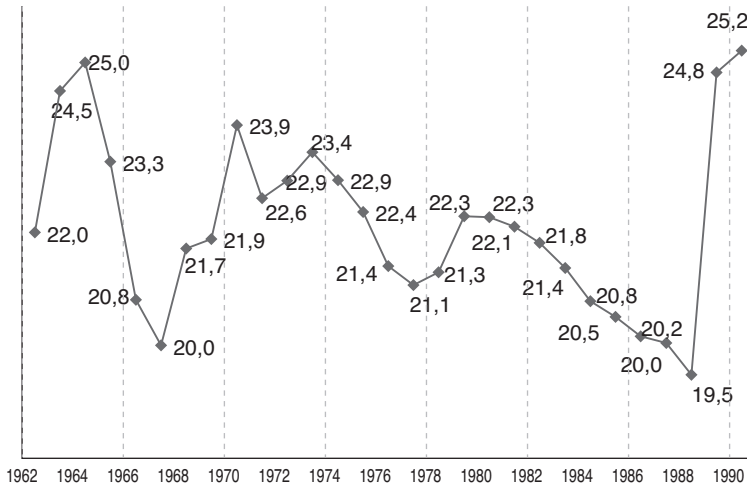
Nota: De 1990, sólo el primer trimestre. Los subtítulos de las series son propios.

Fuente: MJT, Revista del Trabajo e Informaciones No. 4, junio de 1990.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

GRÁFICO 6.3.

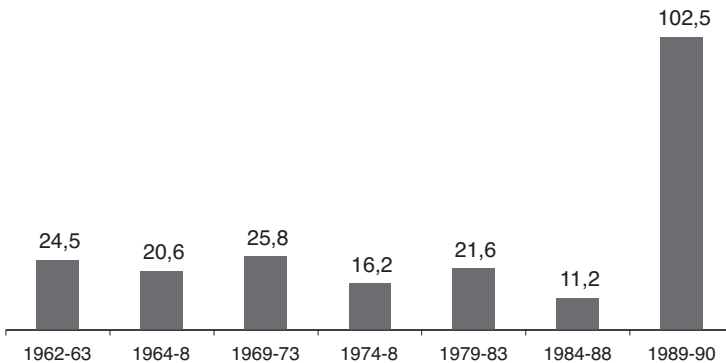
Promedio de sindicatos reconocidos anualmente,
1962-1990 (acumulativo)



Fuente: Cuadro 6.2.

GRÁFICO 6.4.

Promedio de reconocimiento de sindicatos por
períodos presidenciales (1962-1990)



Fuente: Cuadro 6.2.

6.5. La negociación y el contrato colectivo antes y después del golpe

6.5.1. *La negociación y el contrato colectivo antes del golpe*

El desarrollo del sindicalismo, en general, y del autónomo, en particular, así como la negociación y el contrato colectivo se encontraban muy limitados. Esto es, tanto en su extensión como en sus reivindicaciones y, sobre todo, en su vigencia. La negociación era mínima y se proponía, al igual que ahora, el cumplimiento de la legislación vigente en la codificación, no en la realidad.

Históricamente, a medida que se consolidaba el régimen autoritario y el sindicalismo perdía fuerza, el número de los contratos colectivos fue reduciéndose, al igual que la cantidad de sindicatos reconocidos cada año. Según estadísticas gubernamentales (MJT, 1990: 18), entre 1950 y 1988 fue disminuyendo la cantidad de contratos homologados por el Estado.

En la década del cincuenta, fueron 201 contratos; en la siguiente, 168; en la del setenta, 151; en la posterior salta a 174, debido al cambio de 1989. Luego, en el primer trimestre de 1990, 12 convenios y acuerdos con sus modificaciones y prórrogas respectivas. En otras palabras, a finales de 1980 (excluyendo a 1989), el sindicalismo disponía de menos contratos colectivos suscriptos que en la década de 1950, independientemente del número de organizaciones registradas y del crecimiento de la fuerza de trabajo.

Asimismo, ante la creciente reducción proporcional de los sindicatos gremiales también se redujo el peso de sus contratos. Paralelamente, los convenios de sindicatos de empresa van incrementando su número y peso porcentual. Éstos son 88 en la década del cincuenta (44% del total de contratos), 111 (66%) en la del sesenta, 112 (74%) en la del setenta, 166 (95%) en la del ochenta –por el cambio en 1989– y 12 en el primer semestre de 1990 (100%); proceso que puede verse en el siguiente cuadro. Resulta evidente, ahora y en el futuro cercano, la preeminencia de este tipo de contratación colectiva, a menos que se den substantivos cambios en la estructura organizativa de la sindicación.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

CUADRO 6.3.

Convenios colectivos suscriptos

Período histórico	Total	Org. gremial	Sind. empres.	Período histórico	%	Org. gremial	Sind. empres.
1950-59	201	113	88	1950-59	100,0%	56,2%	43,8%
1960-69	168	57	111	1960-69	100,0%	33,9%	66,1%
1970-79	151	39	112	1970-79	100,0%	25,8%	74,2%
1980-89	174	9	166	1980-89	100,0%	5,2%	95,4%
1990-	12	0	12	1990-	100,0%	0,0%	100,0%

Promedio anual

Período histórico	Total	Org. gremial	Sind. empres.
1950-59	20,1	11,3	8,8
1960-69	16,8	5,7	11,1
1970-79	15,1	3,9	11,2
1980-89	17,4	0,9	16,6
1990-	1,2	0,0	1,2

Crecimiento

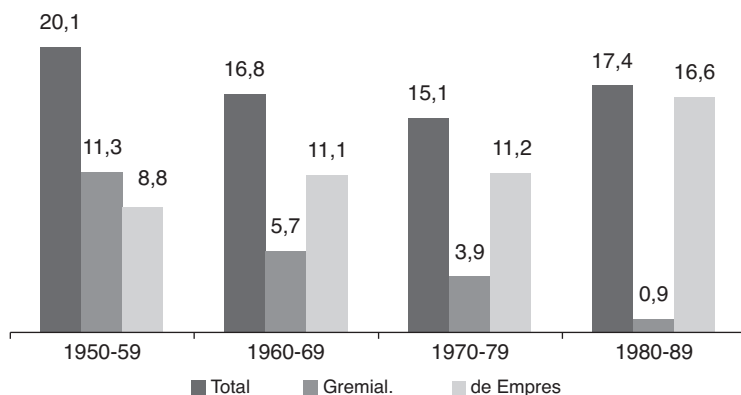
Período histórico	%	Org. gremial	Sind. empres.
1950-59	100,0%	100,0%	100,0%
1960-69	83,6%	50,4%	126,1%
1970-79	75,1%	34,5%	127,3%
1980-89	86,6%	8,0%	188,6%
1990-	6,0%	0,0%	13,6%

Nota: De 1990 sólo el primer trimestre.

Fuente: MJT, *Revista del Trabajo e Informaciones* No. 4, junio de 1990.

GRÁFICO 6.5.

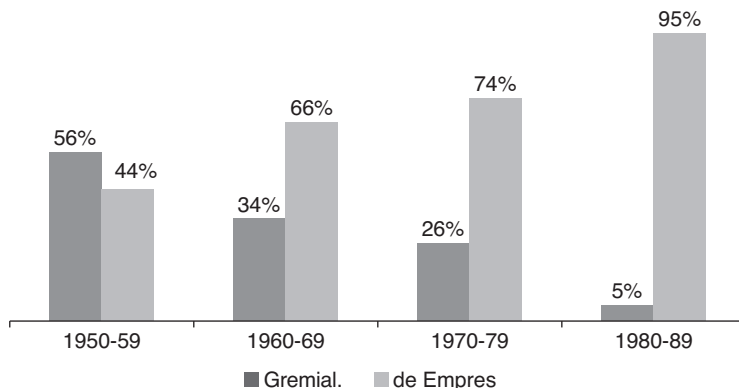
Promedio anual de contratos colectivos suscriptos, 1950-1989



Fuente: Cuadro 6.3.

GRÁFICO 6.6.

Distribución de convenios colectivos suscritos por tipo de sindicato, 1950-1989



Fuente: Cuadro 6.3.

A fines del régimen *stronista*, en 1987, de un total de 126 organizaciones activas de asalariados, 50 disponían de contratos colectivos (40%) con 7.602 trabajadores amparados (53%) (Barboza, 1987). Los convenios eran:

a) mayoritariamente de empresa (84%); b) con cobertura en transporte, bancarios e industria en este orden, alcanzando estos tres grupos al 86% del total de sindicatos; c) con cobertura del 80% del total de afiliados con contrato colectivo.

De los 50 convenios colectivos, sólo 23 se encontraban plenamente vigentes y de éstos 7 de cada 10 pertenecían al gremio de los bancarios. A excepción de estos últimos, se trataba de organizaciones controladas por la paraestatal CPT en sectores no estratégicos, si se excluye a los del transporte público terrestre, como puede observarse en el siguiente cuadro.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

CUADRO 6.4.

Contratos colectivos en 1987

Estado gestión	Fecha homolog.	Tipo de organiz.	Sector	Dpto.	Nombre	Núm. trab.
Sí	SD	Empr.	Agríc.	Central	S. Azucarera La Felsina	100
Sí	16.12.983	Empr.	Agríc.	Central	S.E.O. Puerto Colón	60
Sí	00.00.985	Empr.	Agríc.	Central	S. Azucarera Guarambaré	127
Sí	00.00.958	Empr.	Agríc.	Chaco	S. Azuc. de Benjamín Aceval	146
Sí	07.07.977	Empr.	Agríc.	Paraguarí	S. Azuc. María Auxiliadora	71
Sí	00.00.985	Empr.	Finanz.	Central	S. Interbanco	108
Sí	00.00.987	Empr.	Finanz.	Central	S. Lloyds Bank	112
Sí	00.00.986	Empr.	Finanz.	Central	S.B. Real	135
Sí	00.00.985	Empr.	Finanz.	Central	S.B. Exterior	128
Sí	00.00.984	Empr.	Finanz.	Central	S.B. Paraná	46
Sí	00.00.987	Empr.	Finanz.	Central	S.B. Boston	44
Sí	00.00.985	Empr.	Finanz.	Central	S.B. Brasil	86
Sí	00.00.987	Empr.	Finanz.	Central	S.B. of America	40
Sí	00.00.987	Empr.	Finanz.	Central	S.B. Unión	87
Sí	00.00.987	Empr.	Finanz.	Central	S.B. Holandés Unido	54
Sí	00.00.987	Empr.	Finanz.	Central	S.B. Nación Argentina	98
Sí	00.00.985	Empr.	Finanz.	Central	S.B. Asunción	78
Sí	00.00.986	Empr.	Finanz.	Central	S.B. City Bank	77
Sí	00.00.987	Empr.	Finanz.	Central	S.B. Sudameris	104
Sí	00.00.985	Empr.	Finanz.	Central	S. Banespa	47
Sí	00.00.987	Empr.	Finanz.	Central	S. Deutsche Bank	43
Sí	00.00.985	Empr.	Industr.	AltoParaná	S.T. CODEMA SA	114
Sí	24.04.981	Empr.	Industr.	Central	S.T. CAPSA	443
Sí	28.01.985	Empr.	Industr.	Central	S.O. de Coca Cola	259
Sí	14.02.957	Empr.	Industr.	Central	S. Textilia S.A.	94
Sí	11.12.985	Empr.	Industr.	Central	S.T. Molinos Harineros	128
Sí	09.09.980	Empr.	Industr.	Central	S.O. Cerveceros Unidos	519
Sí	16.12.983	Empr.	Industr.	Ñeembucú	S.O. Manufactura Pilar SA	1316
Sí	30.12.977	Grem.	Industr.	Central	S.O. Gráficos	209
Sí	16.11.976	Grem.	Industr.	Central	C.O. Panaderos	222
Sí	20.08.973	Grem.	Industr.	Central	S.O. Carpinteros	130
Sí	26.07.973	Grem.	Servic.	Central	S.T. Gastronómicos	313
Sí	18.05.962	Grem.	Servic.	Central	Asoc. Locutores (ALORTPA)	698
Sí	11.08.987	Empr.	Transp.	Central	Línea 40	28

continúa CUADRO 6.4. Contratos colectivos en 1987

Estado gestión	Fecha homolog.	Tipo de organiz.	Sector	Dpto.	Nombre	Núm. trab.
Sí	26.11.981	Empr.	Transp.	Central	Línea 20	130
Sí	NC	Empr.	Transp.	Central	Línea 44	60
Sí	02.02.987	Empr.	Transp.	Central	Línea 34	82
Sí	02.09.982	Empr.	Transp.	Central	Línea 21	48
Sí	JPCA	Empr.	Transp.	Central	Línea 38	60
Sí	21.12.979	Empr.	Transp.	Central	Líneas 2 y 7	80
Sí	26.01.983	Empr.	Transp.	Cordillera	Línea 119 Caacupé	71
Sí	31.05.971	Grem.	Transp.	Central	L.O.M./Marineros Unidos	143
Sí	00.00.000	Grem.	Transp.	Central	L.O.M./Cocineros y Anexos	187
Tr.	NC	Grem.	Transp.	Central	L.O.M./Foguist. y engrasador.	40
Sí	00.00.000	Grem.	Transp.	Central	L.O.M./P B C Nac.	65
Tr.	NC	Grem.	Transp.	Central	L.O.M./Patrones de 3a.	32
Sí	00.00.000	Grem.	Transp.	Central	L.O.M./Patrones Baqueanos 2a.	30
Sí	00.00.000	Grem.	Transp.	Central	L.O.M./Estibadores marítimos	125
Sí	18.11.985	Grem.	Transp.	Central	L.O.M./Apuntadores portuarios	27
Sí	19.09.985	Grem.	Transp.	Central	Asoc. Empleados Aviación	158

Notas:

L.O.M.: Liga de Obreros Marítimos

S. B.: Sindicato del Banco

S.O.: Sindicato de Obreros

S.E.O.: Sindicato de Empleados y Obreros

S.T.: Sindicato de Trabajadores

JPCA: Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje

L.O.M./P.B.C. Nac.: Patrones, Baqueanos de Cabotaje Nacional

S. de Coca Cola: Sindicato de Paraguay Refrescos

En el caso de desconocerse la fecha de homologación se registra 00.00.00 (día, mes, año); en el caso de tramitación del mismo (Tr.) y No corresponde fecha (NC).

Fuente: Barboza, Ramiro. *Los sindicatos en el Paraguay*. Asunción, 1987.

Los seis contratos gremiales (gráficos, locutores de radio, operadores del aeropuerto, gastronómicos, carpinteros y panaderos) eran acuerdos que establecían su renovación automática, si es que no se innovaban. Los sindicatos carecían de fuerza no sólo de innovarlos, sino, incluso, de exigir su cumplimiento. Tomando como estudio

de caso al Sindicato de Obreros Gráficos (S.O.G.), debe señalarse que su ex Secretario General fue miembro de la directiva de la central paraestatal (CPT), del Grupo de Acción Anticomunista (G.A.A.) y representante de la secta *Moon* en el país.

El contrato del S.O.G., renovador en sus inicios (1974), con el tiempo se volvió obsoleto. A manera de ejemplo: el escalafón registrado no comprendía los cambios tecnológicos que se dieron en la industria, también se volvieron caducas las reivindicaciones sobre higiene y seguridad industrial y otras cláusulas sobre condiciones y medio ambiente de trabajo. Asimismo, las ventajas que disponía con respecto al fuero sindical dejaron de ser exclusivas cuando se promulgó la Ley de la Estabilidad Sindical 1172, en 1985.

Desde una perspectiva de conjunto, las reivindicaciones de los contratos colectivos eran simplemente –o apenas– la extensión del Reglamento Interno de Trabajo, como en el caso de algunos transportistas que planteaban el cumplimiento de la legislación laboral en cuanto a salarios, seguridad social, comedores, etc. Los reclamos sobrepasaban ligeramente la legislación en aspectos puntuales, como la extensión de los días de vacaciones y permisos especiales.

Pero la clave estaba en que, dada la debilidad sindical, no se podía innovar (positivamente) e incluso exigir el cumplimiento del contrato vigente. En otros casos, los empleadores podían dejar de renovarlo, como lo hacían, o si éste se renovaba automáticamente se volvía obsoleto, en la medida que no se adecuaba al proceso socioeconómico y tecnológico.

6.5.2. *La negociación y el contrato colectivo después del golpe*

El proceso de la negociación y el contrato colectivo siguen los lineamientos del proceso de crecimiento de la organización sindical, su capacidad de presión y la legislación laboral. Este proceso global se analiza a través de una docena de características claves, teniendo como base al cuadro que se presenta a continuación.

CUADRO 6.5.

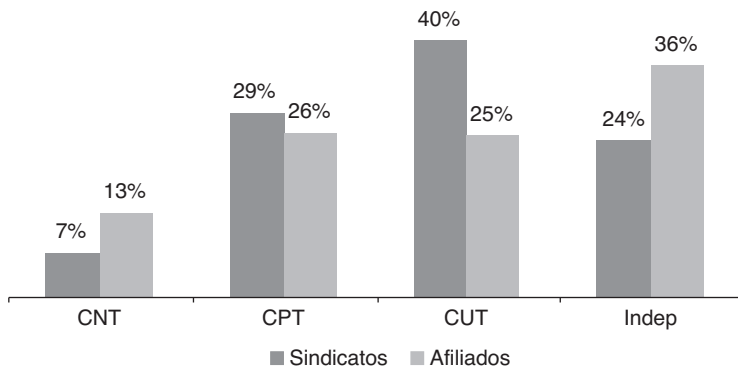
Sindicatos con Contrato Colectivo (1990)
Sindicatos fundados antes y después del golpe
Contratos vigentes y contratos en negociación

Sector	Tipo de Sindicato				Número de socios			Promedio de sindicalización		
	Central	Empresa	Gremial	Total	Empresa	Gremial	Total	Empresa	Gremial	Total
Agrícola	CNT	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CPT	2	0	2	216	0	216	108	0	108
	CUT	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Indep.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	2	0	2	216	0	216	108	0	108
Construcción	CNT	1	0	1	146	0	146	146	0	146
	CPT	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CUT	0	1	1	0	900	900	0	900	900
	Indep.	0	2	2	0	4.450	4.450	0	2.225	2.225
	Total	1	3	4	146	5.350	5.496	146	1.783	1.374
Finanzas	CNT	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CPT	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CUT	12	0	12	628	0	628	52	0	52
	Indep.	3	0	3	242	0	242	81	0	81
	Total	15	0	15	870	0	870	58	0	58
Industrial	CNT	4	0	4	536	0	536	134	0	134
	CPT	11	2	13	2.387	900	3.287	217	450	253
	CUT	21	0	21	3.225	0	3.225	154	0	154
	Indep.	2	1	3	495	900	1.395	248	900	465
	Total	38	3	41	6.643	1.800	8.443	175	600	206
Servicios	CNT	1	1	2	63	2.240	2.303	63	2.240	1.152
	CPT	0	2	2	0	1.275	1.275	0	638	638
	CUT	2	0	2	837	0	837	419	0	419
	Indep.	4	1	5	942	45	987	236	45	197
	Total	7	4	11	1.842	3.560	5.402	263	890	491
Transporte	CNT	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CPT	3	8	11	224	825	1.049	75	103	95
	CUT	3	0	3	104	0	104	35	0	35
	Indep.	10	1	11	1.076	58	1.134	108	58	103
	Total	16	9	25	1.404	883	2.287	88	98	91
Total	CNT	6	1	7	745	2.240	2.985	124	2.240	426
	CPT	16	12	28	2.827	3.000	5.827	177	250	208
	CUT	38	1	39	4.794	900	5.694	126	900	146
	Indep.	19	5	24	2.755	5.453	8.208	145	1.091	342
	Total	79	19	98	11.121	11.593	22.714	141	610	232

Fuente: CDE, 1991. *Guía Sindical*, Asunción.

GRÁFICO 6.7.

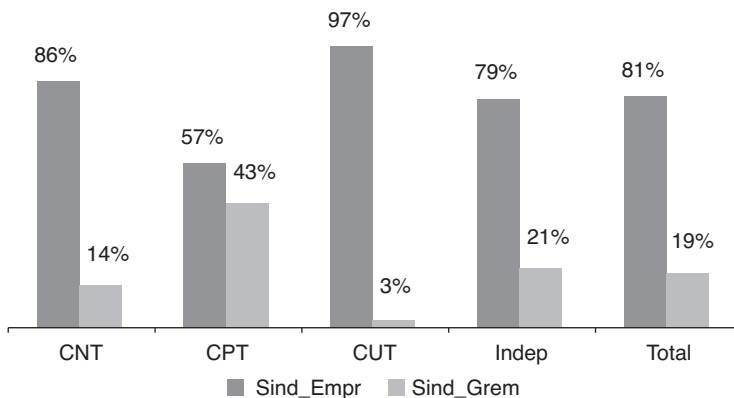
Distribución de sindicatos (con CC) y de afiliados por central sindical, 1990



Fuente: Cuadro 6.5.

GRÁFICO 6.8.

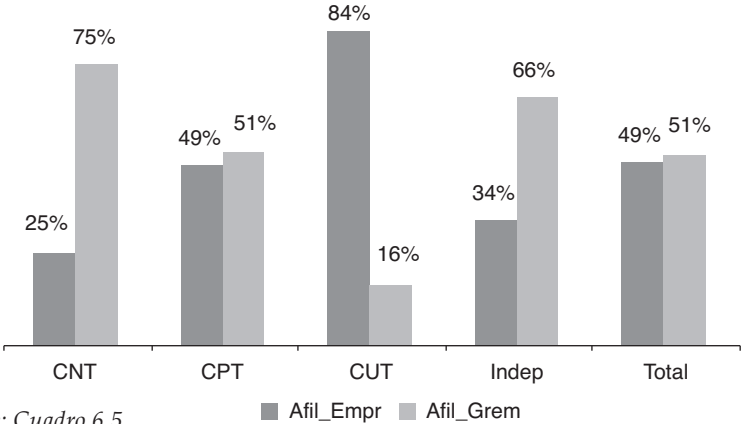
Distribución de los sindicatos (con CC) por tipo según central sindical, 1990



Fuente: Cuadro 6.5.

GRÁFICO 6.9.

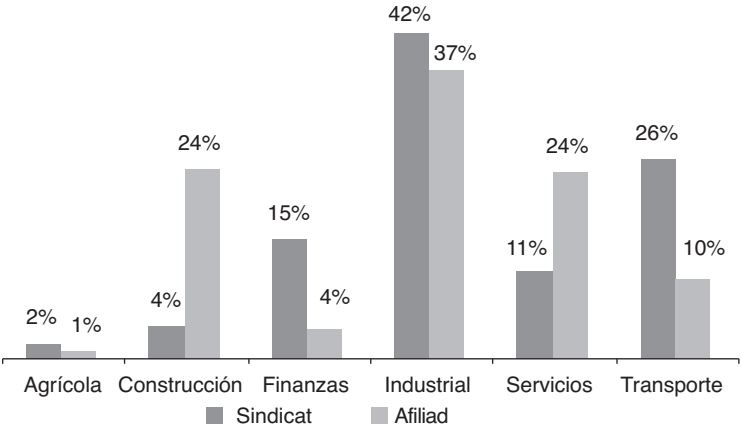
Distribución de los afiliados por tipo de sindicato (con CC) según central sindical, 1990



Fuente: Cuadro 6.5.

GRÁFICO 6.10.

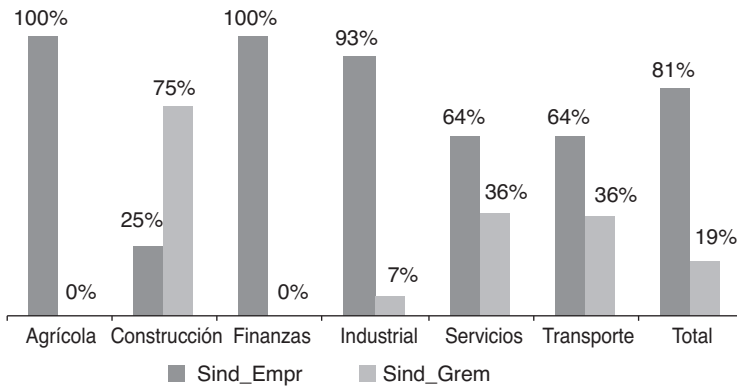
Distribución de sindicatos (con CC) y de afiliados por sector económico, 1991



Fuente: Cuadro 6.5.

GRÁFICO 6.11.

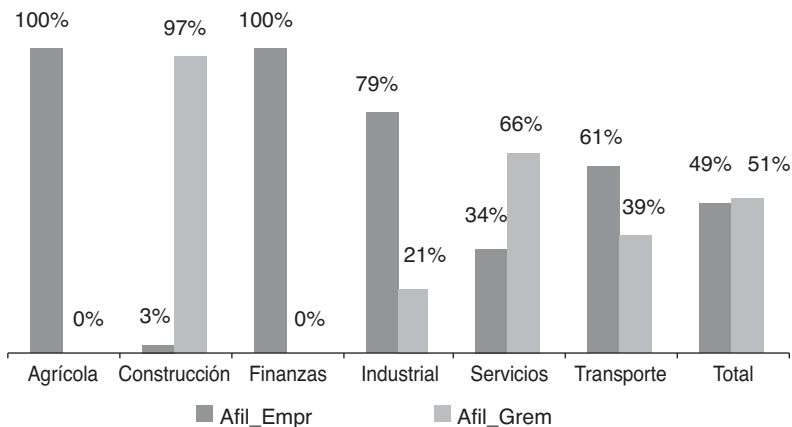
**Distribución de los sindicatos (con CC)
por tipo según sector económico, 1991**



Fuente: Cuadro 6.5.

GRÁFICO 6.12.

**Distribución de los afiliados por tipo de sindicato
(con CC) según sector económico, 1991**



Fuente: Cuadro 6.5.

Primera. **Únicamente los trabajadores sindicalizados obtuvieron contratos colectivos**, debido a la imposibilidad de negociarlos sin un instrumento representativo y de fuerza, frente a empleadores acostumbrados a un rígido control de la mano de obra. En este sentido, es prácticamente impensable que, por ejemplo, los empleadores negocien contratos colectivos con trabajadores organizados temporalmente.

Segunda. Acompañando a la «explosión demográfica» de la sindicación, **las organizaciones y mano de obra cubiertas por los contratos colectivos aumentaron en números absolutos, pero se redujeron, proporcionalmente**, en relación con el pasado autoritario. Esto es, a partir del criterio: contratos colectivos, entre aceptados y en negociación. En 1987, las 50 organizaciones y 7.602 trabajadores que contaban con convenios colectivos representaban, respectivamente, 40% y 53% de sus totales; 4 de 10 sindicatos y 5 de 10 afiliados.

En 1990, las cifras son 98 organizaciones y 22.714 trabajadores, pero representan, aproximadamente, un tercio (31% de los sindicatos y 36% de los afiliados). Esta reducción se explica por:

a) el explosivo crecimiento cuantitativo –la cantidad de organizaciones casi triplicadas y de los asalariados quintuplicados– evidencian a un sindicalismo muy joven e inexperto en la negociación y la contratación colectiva; y

b) como los contratos plantean reivindicaciones superiores a las previstas por ley y aun las mínimas legales no se cumplen, entonces las nuevas organizaciones luchan por alcanzar este «piso» reivindicativo, aunque no necesariamente por vía del contrato.

Tercera. Se encuentra una **elevada concentración geográfica de los sindicatos con contrato colectivo y el significativo aumento numérico de organizaciones y trabajadores cubiertos**. En 1987, Asunción y el Dpto. Central, la unidad político-administrativa principal después de la ciudad capital, contaban con 44 organizaciones, que

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

representaban 88% del total y amparaban a 5.020 trabajadores o 77% del conjunto. En 1990, se mantiene la hegemonía de Asunción y el Dpto. Central, pero se reduce su incidencia. Son 80 sindicatos, que significan 71% del total, y abarcan a 14.572 trabajadores, que representan 51% del conjunto.

Por otra parte, en el dinámico Dpto. de Alto Paraná, se ubica a 18 organizaciones (18% del total) y 8.142 trabajadores (36% del conjunto). Su peso en relación con el interior del país (excluyendo a la Capital) es clave: 2 de cada 3 organizaciones y 3 de cada 4 trabajadores amparados. En resumen, la capital y los Departamentos de Central y Alto Paraná concentran, aproximadamente, a 9 de cada 10 organizaciones y trabajadores con contratos colectivos.

Cuarta. El crecimiento diferenciado de las centrales sindicales en la obtención del contrato colectivo constituye una faceta de significación mayormente política. Creció el sindicalismo autónomo, mientras que, el controlado o auspiciado por el Estado, fue penado con el abandono, debido a las opciones existentes y a las conductas asumidas por las centrales alternativas. Ya en 1987, de los 50 convenios existentes, 17 contratos de empresa de los bancarios (32% del total) con 1.287 trabajadores (17% del conjunto) se vinculaban al MIT, predecesor de la CUT. Por otra parte, la CPT disponía de 33 contratos (68% del total) que cubrían a 6.315 trabajadores (83% del conjunto).

El panorama cambió, de manera radical, después del golpe (1990), con 98 contratos y 22.714 trabajadores cubiertos (Gráfico 7.7). La CPT, de contar con 33 contratos que amparaban a 6.315 trabajadores, se redujo a 28 contratos con 5.827 trabajadores; esto es, reducción en números y, sobre todo, proporcionalmente. Pasó de 68% a 29% de las organizaciones y de 83% a 26% de los afiliados amparados por el contrato colectivo.

Los gremios independientes de las centrales cuentan con 24 contratos (24%) y 8.208 trabajadores cubiertos (36%). Esta elevada participación de los gremios independientes se explica, parcialmente, por

la presencia de sindicatos de las hidroeléctricas que fueron creciendo en número y con gran cantidad de afiliados. La CNT sólo comprende a 7 convenios (7%), pero cubren a 2.985 trabajadores (13%). Finalmente, la CUT obtuvo 39 contratos (40%) que abarcan a 5.694 personas (25%).

En resumen, el sindicalismo paraestatal fue castigado, al reducirse su influencia numérica, en forma substantiva, y, proporcionalmente, a menos de la mitad; los independientes, aunque con disidentes de la CPT, se han transformado en una fuerza considerable, la primera en términos de trabajadores cubiertos, mientras que las centrales alternativas contienen a la mitad de las organizaciones y a casi 4 de 10 trabajadores amparados.

Lo anterior se verifica, con mayor nitidez, al analizar los convenios **exclusivamente** después del golpe (Cuadro 6.6). Son 46 con 12.186 personas que representan, aproximadamente, a la mitad de las organizaciones y de los trabajadores cubiertos. La CUT tuvo un crecimiento muy dinámico, gracias a los sindicatos pequeños con 25 convenios (54% del total) y 4.291 trabajadores (35% del conjunto). Tiene la mayor cantidad de convenios y de cobertura. La CPT y la CNT cubren casi al 5% de los trabajadores y al 11% de las organizaciones cada una.

Los independientes representan un cuarto de los gremios y poco más de la mitad de los trabajadores. El crecimiento de los independientes, protagonizado por sindicatos con suficiente fuerza propia, obedece a la búsqueda de una equidistancia de las centrales para evitar conflictos y presiones de y entre las mismas.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

CUADRO 6.6.

Sindicatos con Contrato Colectivo (1990) Sólo los sindicatos fundados después del golpe Contratos vigentes y en negociación

Sector	Tipo de Sindicato				Número de socios			Promedio de sindicalización		
	Central	Empresa	Gremial	Total	Empresa	Gremial	Total	Empresa	Gremial	Total
Agrícola	CNT	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CPT	1	0	1	66	0	66	66	0	66
	CUT	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Indep.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	1	0	1	66	0	66	66	0	66
Construcción	CNT	1	0	1	146	0	146	146	0	146
	CPT	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CUT	0	1	1	0	900	900	0	900	900
	Indep.	0	2	2	0	4.450	4.450	0	2.225	2.225
	Total	1	3	4	146	5.350	5.496	146	1.783	1.374
Finanzas	CNT	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CPT	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CUT	2	0	2	23	0	23	12	0	12
	Indep.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	2	0	2	23	0	23	12	0	12
Industrial	CNT	3	0	3	495	0	495	165	0	165
	CPT	4	0	4	497	0	497	124	0	124
	CUT	17	0	17	2.427	0	2.427	143	0	143
	Indep.	1	1	2	80	900	980	80	900	490
	Total	25	1	26	3.499	900	4.399	140	900	169
Servicios	CNT	1	0	1	63	0	63	63	0	63
	CPT	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CUT	2	0	2	837	0	837	419	0	419
	Indep.	4	0	4	942	0	942	236	0	236
	Total	7	0	7	1.842	0	1.842	263	0	263
Transporte	CNT	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CPT	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	CUT	3	0	3	104	0	104	35	0	35
	Indep.	2	1	3	198	58	256	99	58	85
	Total	5	1	6	302	58	360	60	58	60
Total	CNT	5	0	5	704	0	704	141	0	141
	CPT	5	0	5	563	0	563	113	0	113
	CUT	24	1	25	3.391	900	4.291	141	900	172
	Indep.	7	4	11	1.220	5.408	6.628	174	1.352	603
	Total	41	5	46	5.878	6.308	12.186	143	1.262	265

Fuente: CDE, 1991. Guía Sindical (González-Rodríguez), Asunción.

Quinta. La hegemonía y el dinamismo del número de convenios colectivos por sindicatos de empresa continúan (Gráficos 6.8. y 6.9.). Estas características se fundamentan en los privilegios que otorga la legislación para la constitución de este tipo de sindicato, el fuero sindical, el nivel de conciencia de la fuerza de trabajo y la heterogeneidad socioeconómica. Este tipo de convenio, en 1987, representaba 64% del total de sindicatos, casi la totalidad de las organizaciones con convenios colectivos homologados en el decenio de 1980, y a todos los del primer trimestre de 1990. En cifras de 1990, de 98 organizaciones y 22.714 trabajadores cubiertos, el contrato colectivo por empresa comprendía a 79 sindicatos (81% del total) con 11.121 trabajadores amparados (51% del conjunto), como puede observarse en el Cuadro 6.5.

Sexta. El crecimiento de la proporción de la mano de obra cubierta por los sindicatos gremiales se ha expandido substantivamente en esta etapa. Según el censo anterior (1987, Cuadro 6.4.), se trataba de 14 organizaciones que representaban 28% del total de sindicatos y cubrían 2.379 personas equivalentes al 31% de la mano de obra amparada; a razón de 169 trabajadores por unidad productiva.

Actualmente (1990, Cuadro 6.5.), la proporción del número de sindicatos gremiales se redujo, pero aumentó el peso de éstos en la fuerza de trabajo protegida y aumentó el número de trabajadores por unidad gremial. Son 19 sindicatos (19% de las organizaciones), cubren a la mitad de la mano de obra u 11.593 personas, con un promedio de 610 trabajadores por gremio, equivalentes a 3,5 veces más que la cantidad original (1987). Esto obedece a la obtención del convenio colectivo en grandes unidades productivas que carecían del mismo anteriormente, como puede verificarse en el Cuadro 6.5.

El crecimiento de los convenios pos golpe fue muy segmentado, según el Cuadro 6.6. A nivel socioeconómico, creció la cobertura de los trabajadores de la construcción que conforman 85% de los trabajadores amparados, que son 5.350 personas; a nivel político, crecieron los gremios no paraestatales (CUT, CNT e independientes),

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

que representan 86% de las organizaciones con 5.408 afiliados en total y con un promedio de 1.262 trabajadores.

Si bien la modalidad y cobertura de los sindicatos gremiales se está consolidando, no debe esperarse un crecimiento ilimitado de éstos ni de sus convenios. Porque las nuevas organizaciones corresponden a los núcleos regionales de las hidroeléctricas y de las industrias, y ambos no pueden repetirse indefinidamente. En contrapartida estaría la sindicación y la contratación colectiva masivas en la Administración Pública, no factible en un futuro inmediato y ya dentro de nuevas características.

También dentro del conjunto de sindicatos y afiliados constituidos exclusivamente en el pos golpe (Cuadro 6.6) continúa la preeminencia de sindicato de empresa en unidades organizacionales (81%) pero con equilibrio (49%) en cuanto a membresía (Gráficos 6.11. y 6.12.).

Séptima. Se dieron **cambios en el peso de las ramas de actividad económica cubiertas por los convenios colectivos**, debido a los cambios y a la naturaleza de la sindicación después golpe. Perdieron su sitial de punta los trabajadores del transporte y los bancarios y se impusieron los de la construcción y de servicios, mientras que mantienen su espacio prominente los trabajadores de la industria, como se desprende de la comparación de los Cuadros 6.4. y 6.5.

En 1987, de los 50 sindicatos, las organizaciones del transporte, bancarios e industria –en este orden– constituían 86% de los sindicatos y cubrían 80% de los afiliados amparados. En otras palabras, de 9 de cada 10 organizaciones y de 8 de cada 10 trabajadores protegidos por los convenios colectivos.

En 1990, de los 98 sindicatos y 22.714 trabajadores, se mantiene la supremacía de tres grupos, pero con diferente peso. En primer lugar, los sindicatos industriales cuentan con 42% de las organizaciones y 37% de la cobertura de la mano de obra. Luego se hallan los de la construcción con 4% de las organizaciones, pero con 24% de los afiliados. Posteriormente, se encuentran los sindicatos de servi-

cios con 11% del total, pero 24% de personas amparadas. Estos tres sectores comprenden a 57% de las organizaciones y 85% de trabajadores (Gráfico 6.10).

Tomando en cuenta la mano de obra cubierta, se mantiene la hegemonía de los sindicatos industriales, mientras que los del transporte pasaron de segundo a cuarto lugar y los bancarios de tercero a quinto lugar (Gráfico 6.10).

El sindicalismo industrial con convenios se ha extendido por vía de organizaciones pequeñas, debido a la estructura industrial y la legislación laboral; los de la construcción mediante la muy particular acción de los sindicatos de enclave, como son los de las hidroeléctricas; los de servicios, debido a su capacidad de confrontación y peso numérico, en especial aquellos vinculados a las represas y que crecieron luego del golpe. Ya con un peso muy disminuido, aparecen los bancarios, por reducción proporcional de la cantidad de personas y, fundamentalmente, por el crecimiento de los otros sectores.

Octava. Después del golpe, sectores clásicos como el industrial y de la construcción demostraron mayor dinamismo en la obtención de contratos colectivos, se deduce de la afirmación anterior y del Cuadro 6.6. De 46 nuevos convenios que cubren 12.186 trabajadores, los sindicatos de la construcción comprenden cerca de la mitad de la mano de obra protegida (45%), equivalente 4.496 personas, aunque sólo al décimo de las organizaciones (9%), dado que son sólo 4 sindicatos. Esto se debe a su excepcional base: las hidroeléctricas. En el sector industrial se encuentra más de la mitad de los sindicatos (57%), equivalente a 26 organizaciones y más del tercio de los afiliados (36%) que son 4.399 personas amparadas por los convenios.

Estos dos sectores lograron reunir a 2 de cada 3 organizaciones y a 8 de cada 10 trabajadores. Luego se ubica a los de servicios con cerca del 15% para ambos indicadores. De esta manera, se alcanza a la gran mayoría de las organizaciones (81%) y a casi la totalidad de los trabajadores.

Novena. Los sindicatos que obtuvieron mayor cantidad de contratos colectivos se ubican en unidades productivas con características atípicas: **en sectores estratégicos, con alto nivel de concentración laboral y sindicación, o del sector industrial, que se identifican con las centrales alternativas o se declaran independientes.** Los trabajadores bancarios y metalúrgicos constituyen ejemplos de actividades estratégicas y con alto nivel de sindicación; más del 60% y 50% respectivamente. Los obreros de la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú son los únicos del ramo que poseen convenio colectivo, mediante su ubicación estratégica, alta concentración laboral y sindicación. La extendida agremiación –más en número de organizaciones que en la mano de obra cubierta– del sector industrial y su capacidad de presión explican su dinamismo.

El factor político también influye; el caso del transporte público terrestre lo ejemplifica. Los sindicatos del sector estaban en la paraestatal CPT; luego del golpe sólo las organizaciones vinculadas a la CUT o autoidentificadas como independientes –algunas vinculadas como parte de la disidencia interna de la CPT– obtienen nuevos contratos colectivos.

Décima. La **asistencia política y técnica de las centrales sindicales a sus bases es significativa.** La atomización propia del sindicalismo de empresa y en especial de aquellas unidades nuevas y pequeñas es contrapesada, en forma parcial, por la acción de las centrales. Éstas ofrecen una asistencia técnica, fundamentalmente mediante sus abogados, tanto desde la creación del nuevo sindicato, como también en sus conflictos y, en particular, en la negociación de los contratos colectivos.

El apoyo es político en cuanto a recursos humanos, solidaridad y propaganda, especialmente en los conflictos que se inician con la misma constitución del gremio. Pero ambas centrales alternativas, dirigiendo sus esfuerzos a la constitución y permanencia de los sindicatos, no prestaron mayor atención a este instrumento colectivo, como puede verificarse por el escaso destaque ofrecido en los voce-

ros de la CUT y la CNT, **Compañero** y **Mba'apohára Sapukai-La voz de los trabajadores**, respectivamente.

Undécima. **Las reivindicaciones estándares o promedio obtenidas por los convenios colectivos son limitadas y exigen la canalización de los conflictos dentro de la institucionalidad vigente.** El promedio de logros económicos en términos de salarios y beneficios sociales sobrepasa ligeramente la ley, a excepción de aquellos de los sectores estratégicos. Pero el mayor logro está en el reconocimiento de los derechos y garantías sindicales que no siempre se cumplían, razón de varios conflictos de este tipo.

Tomando como caso el contrato del sindicato de trabajadores de la Cerámica Itauguá, ubicada a menos de 50 km de la ciudad capital y a otros contratos semejantes, el mayor avance salarial fue la obtención de la conversión de los jornaleros en *mensualeros*, con lo cual pasaron a un mayor salario. También se obtuvieron uniformes, pizarra para el sindicato, vacaciones más extensas, etc.

En contrapartida, los conflictos se dirimen según el *Código del Trabajo* y el *Reglamento Interno de Trabajo* y no se plantea la consulta al sector laboral sobre cambios dentro de la organización del trabajo, incluso explícitamente se anota que la gerencia tiene derecho a todos los cambios convenientes.

En otros contratos, se acuerda, explícitamente, la utilización de mecanismos legales para evitar la huelga. Se trata, entonces, de avances reducidos que otorgan los empleadores a cambio de no llevar a cabo «medidas de fuerza» (huelgas), como, por ejemplo, en el caso de los metalúrgicos de ACEPAR (Aceros del Paraguay, entidad estatal).

Décima segunda. Por último, se registra la **visualización de los sindicatos con funciones integradoras y movilizadoras**, además de las reivindicativas económicas y por el convenio colectivo. Usualmente, la conquista del contrato estuvo acompañada de medidas de presión e incluso huelgas, conformando el proceso de constitución de la identidad sindical. Es más, la base se integró al sindicato

al percibirlo como defensor de sus intereses y se ha movilizado alrededor de sus demandas. Este paso es de singular relevancia para la sociedad toda, porque visualiza el crecimiento de la demanda de los trabajadores organizados, y para los trabajadores, porque les proporciona una identidad e instrumento de reivindicación de sus intereses en la propia unidad productiva.

6.6. Conclusiones

El contrato colectivo, en la transición paraguaya, constituye un fenómeno más político que económico, incipiente, con ínfimo peso a nivel macroeconómico y con restringidos efectos para una eventual concertación sociopolítica. Estas limitaciones se deben, parcialmente, a la continuidad de la legislación laboral, del aparato de Estado y al escaso cumplimiento de aquella por parte de la mayoría de los empleadores. La ley se aplica –con desniveles y discriminaciones–, pero no se reforma, evidenciando las omisiones deliberadas del núcleo de poder que lidera y vigila la transición. Asimismo, se explicita la incapacidad y la falta de voluntad política del Parlamento para leyes sociales de emergencia.

En el presente estadio de debilidad y reconstitución del sindicalismo, los contratos colectivos no contemplan desafíos «nuevos», más allá de salarios y condiciones de trabajo. Pero los convenios son valuados favorablemente por sindicatos y gobierno y por algunos empleadores con una visión más amplia y moderna. A mediano plazo, los contratos, además de su diversidad creciente, sólo serán capaces de responder, en forma adecuada, a la realidad en la medida que estén contextualizados dentro del nuevo orden político y económico en construcción en un proceso de crisis.

La capacidad de plantear la negociación, de obtener y defender al contrato colectivo evidencia la fuerza y autonomía de los sindicatos. Sólo después del golpe ello ha sido posible, mediante las libertades político–organizativas que permiten presionar. Entonces el

fenómeno en estudio está más vinculado al proceso político, antes que al mero deterioro económico. De esta forma se reitera la necesidad de espacios políticos para la acción sindical y para el logro de reivindicaciones de este tipo, a nivel general (Valenzuela, 1990), como en un caso latinoamericano, por ejemplo: Venezuela (Hernández y Lucena, 1985).

Sin embargo, las reivindicaciones económicas son las legitimadoras de la acción sindical. Las conquistas obtenidas en los contratos, sólo por los sindicalizados, apuntan al cumplimiento de la legislación laboral, lo cual implica indudablemente avances económicos. Al mismo tiempo, el sindicato es visualizado con funciones integradoras y de movilización; como sujeto reconocido en la empresa y como agente representativo y reivindicativo de los intereses colectivos.

La extensión de la negociación y el contrato colectivo constituye un fenómeno que apenas ha comenzado en el Paraguay, semejante a los inicios de la década de 1960 en la región latinoamericana (OIT, 1978: v), corroborando el desarrollo tardío que ha caracterizado a la sociedad paraguaya. Hoy, en la transición, el convenio colectivo se ha extendido y aun así abarca a casi sólo uno de cada tres asalariados organizados y sindicatos, y a uno de cada ocho asalariados de la PEA ocupada del AMA; esto es, menos del 5% de la PEA total del área. Su rápida expansión se encuentra aprisionada por la carencia de experiencia negociadora sindical, la intransigencia de muchos empleadores y la amplia hegemonía del débil sindicato de empresa estimulado por la legislación y el desigual desarrollo económico.

Como ya se anotó, la particularidad nacional, en relación con la región latinoamericana, está en el ínfimo y tardío desarrollo de la institución, cuando en otras sociedades constituyó una realidad extendida y antigua (casos de la Argentina y Chile). Pero también en estos países se encuentra cuestionada la contratación colectiva, por la desestructuración socioeconómica que redujo el número de asalariados y particularmente al sector industrial, por los cambios legislativos y las políticas laborales englobadas en la ofensiva neoliberal.

Otra particularidad nacional se encuentra en el nivel de la negociación. En los países grandes como Argentina, Chile o México se daban acuerdos por rama de actividad o sector industrial, aunque ahora esta modalidad se encuentra cuestionada e incluso en retroceso, debido al auge del contrato de empresa. En el Paraguay, dada la estructura organizativa y el tardío desarrollo sindical, el avance del contrato apunta a los sindicatos de empresa e incluso debilita a los sectoriales –como el de los trabajadores gráficos– en caso de que existan. Esto es válido en cuanto a organizaciones y no necesariamente en cobertura de la mano de obra, lo cual puede variar según sector económico.

Los acuerdos colectivos no afectan a las variables macroeconómicas, dado su ínfimo peso, tanto en términos de número de personas como del monto monetario de los mismos. Tampoco los contratos colectivos habrán de influir, a corto o mediano plazo, considerando la escasa mano de obra sindicalizada y cubierta por los mismos. Asimismo, debe tenerse en cuenta que los convenios se llevan a cabo dentro de un lapso de poco más de dos años después del golpe, en condiciones relativamente estables y sin bruscos cambios en la política económica, dado que la tasa inflacionaria se mantuvo estable –a excepción de 1990– y los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional no parecían implementarse con el ritmo y la intensidad que éste demandaría.

Este conjunto de factores conforman limitaciones para una eventual concertación sociopolítica ante la crisis. Actualmente, la ley se aplica más en lo organizativo, como el reconocimiento de los sindicatos por el gobierno, que en lo económico, cuanto que el gobierno no exige el pago del SML a los empleadores, aunque sea el mismo gobierno el que promulgue los reajustes del SML.

En el mismo sentido, la maquinaria estatal no se innovó, se la mantuvo reducida en términos de recursos humanos y financieros, y sin poder político. La misma se encontraba desbordada ante el número de conflictos o de la naturaleza de los mismos y, en demasiados casos, mantenía un sesgo favorable a los empleadores.

En relación con el conflicto, la maquinaria estatal y los empleadores «congelan» los conflictos por nuevos o renovados contratos en la Junta Permanente de Conciliación y Arbitraje (JPCA) del MJT, canal y destino compulsivo del conflicto. El Estado califica a las huelgas de ilegales, dado que la presente legislación prácticamente impide que las mismas se lleven a cabo debido a los innumerables obstáculos que presenta.

Complementariamente, la propuesta de reforma del *Código Laboral* presentada por el Poder Ejecutivo al Parlamento durante 1990, sólo permite la sindicación de los funcionarios de las empresas públicas –excluyéndolos de otros derechos como la negociación colectiva y la huelga–, mientras que excluye de todo tipo de derechos a los de la Administración Central. Si bien se afirma que se reglamentará por ley especial las relaciones laborales en este sector, las tendencias apuntan a un riguroso control, con las exclusiones apuntadas. En cuanto al conflicto, la propuesta no elimina a la JPCA del MJT, pero no hace compulsivo el arbitraje y otorga al Tribunal del Trabajo la calificación de legalidad o ilegalidad de la huelga; que también puede leerse como otra forma de «congelar» y dilatar los conflictos dada la mora judicial.

Entonces, un indicador privilegiado del avance y naturaleza de la transición es la aplicación de la ley y no su reforma, que podría constituirse en un índice más refinado para definir las orientaciones. Sin embargo, la aplicación de la ley tiene sesgos. El aparato estatal se limita a reconocer el hecho sindical y no a promocionarlo, por un lado, y la ley se aplica casi solamente a este tipo de acciones y no a imponer el cumplimiento de las obligaciones económicas de los empleadores, como el SML o de seguridad industrial, por otro. En un diferente nivel, la oposición de los empleadores y del núcleo que lidera y vigila la transición es substantiva.

El Parlamento, debido a sus limitaciones en cuanto a la capacidad de sus miembros, luchas internas partidarias, recursos y composición conservadora, ha mostrado y reiterado su incapacidad de articular demandas y alternativas sociales, como pueden ser leyes de

emergencia en la búsqueda de la equidad social. Al respecto, la propuesta de reforma del *Código Laboral* del Poder Ejecutivo obedeció a factores externos y sólo presenta modificaciones menores de modernización de algunas relaciones laborales.

Las demandas o contenido de los renovados o nuevos contratos colectivos no contemplan «nuevos» desafíos, más allá de las clásicas por mejores salarios y condiciones de trabajo. Esta omisión es comprensible, dado el significativo atraso de la institución y de la fuerza sindical, pero no excluye la importante ausencia de aspectos como nuevas tecnologías, inflación, salarios y productividad, nuevas articulaciones de la organización sindical y, fundamentalmente, el Mercosur, acuerdo entre la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, cuyas influencias serán poderosas y de las que aún se carece de estimación.

Corresponde, entonces, una evaluación de la negociación y el contrato colectivo desde los actores. Para los *sindicatos*, constituye una variable positiva, al ser expresión del crecimiento de su organización y capacidad de presión cristalizada en reivindicaciones. Para el *gobierno*, los convenios colectivos son también positivos en cuanto que representan, de una u otra forma, la «paz laboral» y eliminan problemas, aunque no exista una política de promoción de la institución. Para la mayoría de los *empleadores*, los contratos constituyen un avance indeseable y pernicioso en el control que disponían y si lo aceptan es para canalizar institucionalmente los conflictos buscando seguridad y, en última instancia, remitiéndolos a una legislación vigente.

Las proyecciones inmediatas indican un crecimiento de la negociación y el contrato colectivo, donde, probablemente, la heterogeneidad socioeconómica y la persistencia de la legislación laboral –aún en el nuevo Código– favorezcan una mayor diversidad del contenido de los convenios, dado el tipo de organización sindical predominante, por empresa. El crecimiento será con exclusiones, en virtud del marginamiento del funcionariado público y el aumento de las microempresas. Entonces, los grados de elitización y diferencia-

ción entre los contratos se podrían profundizar. En ese caso, sólo las centrales sindicales y, en particular, algunos sectores dentro de las mismas, serían las organizaciones interesadas y capaces de contrarrestar, de manera parcial, esta tendencia centrífuga hacia la fragmentación de organizaciones y demandas.

Finalmente, la negociación y el contrato colectivo deben situarse en el proceso de construcción de un nuevo orden político y económico, nacional y regional. A nivel internacional, el desafío mayor constituye el Mercosur, hasta ahora casi sólo de gobiernos y empresarios, y sin un capítulo social que vaya más allá del comercialismo y la circulación de bienes y servicios.

A nivel doméstico el proyecto fue: una nueva Constitución, elecciones libres, reforma del *Código Laboral*, etc., conformando una institucionalidad nueva. Asimismo, el ímpetu discursivo económico, neoliberal, también impuso orientaciones a la política económica que aún no se define claramente, pero con avances en ese sentido. En este nuevo escenario, la negociación y el contrato colectivo son valorados distintamente. Falta ahora adecuar este instrumento, nacional y de empresa, a los nuevos condicionamientos que cada vez más harán obsoleto a un modelo que sólo responda a la empresa y a la coyuntura, sin definir las orientaciones para el nuevo contexto y para los nuevos desafíos de la crisis.

7. CAMBIO POLÍTICO Y CONTROL DEL PROCESO DE TRABAJO¹⁰

7.1. Cambio político y control del proceso de trabajo

La conciencia de la necesidad del control del proceso de trabajo¹¹ y de su intensificación en el Paraguay pos *stronista* obedece al cambio político antes que a la reestructuración tecnológica y económica¹². Aquellos fenómenos no estaban ausentes anteriormente, pero, con motivo del nuevo régimen político, se aceleraron. Hoy día, la institucionalización del control del trabajo para los empleadores constituye prácticamente una autoexigencia, en respuesta a la reconstitu-

¹⁰ Versión corregida de la ponencia presentada al seminario sobre «Crisis, reestructuración tecnológica y de la organización del trabajo y empleo», organizado por el CEDRA-CNRS (Francia) y el PROIITE-CONICET (Argentina), del 11 al 13 de diciembre de 1991, en Buenos Aires.

¹¹ Sobre la parte teórica, véanse los artículos de Castillo Mendoza (1990) y Neffa (1990).

¹² No existen trabajos disponibles sobre el tema, ni siquiera estudios sobre el RIT o sobre el proceso de trabajo. El escaso material existente se refiere al sindicalismo en el proceso de transición, que constituye una forma indirecta de aproximación al problema. Sobre este punto, véanse los trabajos de Cardozo (1990), OIT (1991), Rodríguez (1990) y los nuestros posteriores al golpe. Este ensayo se basa, fundamentalmente, en algunas entrevistas, debido a la imposibilidad de obtener datos de fuentes estatales o de acceder a fuentes primarias.

ción del sindicalismo independiente; reorganización que se lleva a cabo a pesar de las limitaciones socioeconómicas e institucionales¹³.

El incremento de la conciencia e intensificación del control del proceso de trabajo no es lineal, por cuanto que los trabajadores organizados en sindicatos, y a veces aun sin éstos, resistieron, de una u otra forma, a tales imposiciones. Pero, en general, no se trató de una protesta fuerte, dado que sus prioridades han sido constituir o renovar sus instrumentos de organización y representación de intereses: los sindicatos.

La búsqueda del control institucional (por parte del empleador) del proceso de trabajo, objeto de este ensayo, se efectúa por vía del Reglamento Interno del Trabajo (RIT). Lo cual no indica que las empresas carezcan de algún código de disciplina, aunque no se encuentre institucionalizado, ante el Estado, como en el caso del RIT. Se define a éste como un código de obligaciones, prohibiciones y sanciones. Es un «termómetro» del proceso del control del trabajo, por varias razones:

- a) la institucionalidad jurídica vigente y la tradición de los empleadores reconocen al RIT como el principal instrumento para los fines anotados precedentemente;
- b) la implantación del RIT constituye el primer intento de la institucionalización del control y de las sanciones a la mano de obra por parte del empleador sin mayor contraparte, dada la ausencia de sindicatos, realidad mayoritaria de las empresas; y
- c) los RIT están mucho más difundidos que los Convenios Colectivos de Trabajo (CCT); éstos son expresión de acuerdos entre el empleador y el poder organizado de los asalariados, mientras

¹³ El incipiente desarrollo del sindicalismo autónomo se expresa en la inexistencia de organizaciones de base, la ausente tradición de federaciones de rama y el limitado desarrollo socioestructural de la industria y la producción en general. Asimismo, la legislación originada en 1962, exige un mínimo de 20 trabajadores para el sindicato de empresa y, según datos disponibles, entre el 75% y el 90% de las unidades productivas «industriales» se ubica dentro de este grupo.

que aquellos fundamentalmente reflejan el poder de control y dirección del empleador.

Si los sindicatos son relativamente escasos, a pesar de los avances organizativos luego del golpe, los CCT son expresiones minoritarias en el conjunto de sindicatos; de allí la relevancia del RIT¹⁴. Finalmente, éste puede ser modificado, a pedido de parte, sólo a los dos años del inicio de su vigencia y como el período transicional es aún bastante reciente -menos de tres años- se carece de experiencias y análisis sobre las tendencias de renegociación del RIT.

7.2. Actores, campo de conflicto y escenarios

Los empleadores, por una parte, y los trabajadores sindicalizados o no organizados, por otra, son los actores de este análisis. El mantenimiento o la implantación del RIT y las reacciones que genera constituyen el campo de conflicto y negociación. Se construyen dos escenarios sociopolíticos: a) durante el régimen autoritario *stronista*, y b) desde el inicio de la transición. Se aclara que tanto los RIT como los sindicatos y los CCT son por empresa, tipo de organización predominante, debido a la heterogeneidad socioeconómica y a una favorable legislación¹⁵.

Se tiene, entonces, la siguiente articulación en dos momentos (antes y después de 1989):

	Sin RIT	Con RIT
Sin sindicato	a	b
Con sindicato	d	c

¹⁴ Si los organizados constituyen, en el mejor de los casos, el 10% de la población *sindicalizable* del Área Metropolitana de Asunción, excluyendo a los funcionarios públicos (11% de la PEA ocupada); quienes tienen contratos colectivos son aproximadamente sólo menos de una tercera parte de los organizados.

¹⁵ Las causas del predominio del sindicato por empresa se anotaron anteriormente. En cuanto a su hegemonía numérica, cabe señalar que estos representan el 70% de las organizaciones de los asalariados y el 42% de los sindicalizados.

Lo apuntado significa un total de ocho tipos, cuatro antes y cuatro después del golpe de 1989, que se componen de

- a) las empresas sin sindicato y sin RIT,
- b) las empresas sin sindicato y con RIT,
- c) las empresas con sindicato y con RIT y
- d) las empresas con sindicato y sin RIT.

Este orden, en el recorrido de situaciones típico-ideales, todas dentro del ámbito de la empresa privada, caben varias aproximaciones. Cuantitativamente, este itinerario cuenta con mayoritaria presencia en la primera tipología, la a); menor en la b); aun inferior en la c); y ya ínfima –si existiese- en la última, la d).

También corresponde señalar las características entre relaciones tradicionales-informales y relaciones modernas-formalizadas, por un lado, y control del empleador y equilibrio entre las partes (empleador-sindicato), por otra. En la secuencia señalada, las situaciones típico-ideales serían las siguientes:

- a) se encuentra la mayor expresión tradicional-informal y de mayor control del empleador;
- b) se halla ya una modernización al contar con el RIT y el manteniendo del control del empleador pero con alguna limitación, puesto que existe una institucionalidad a la que el sindicato o los trabajadores podrían apelar en comparación a la situación anterior con mayores márgenes de arbitrariedad;
- c) se encuentra la mayor expresión de modernización-formalidad y de mayor equilibrio entre las partes (empleador-sindicato), es el caso opuesto a la situación a); y
- d) continúa el influjo modernizador por la presencia del sindicato, aunque con desequilibrio entre las partes por la ausencia del RIT; no obstante, recuérdese que esta situación es hipotética o, cuando menos, muy minoritaria.

7.2.1. Antes del golpe

Durante el prolongado autoritarismo, las empresas (privadas) sin sindicatos conformaban el caso típico, porque, según estimaciones, sólo 3% de la PEA se encontraba organizada (Barboza, 1987). Este segmento, que casi comprendía la totalidad de las empresas, se dividía entre las unidades productivas sin RIT y con él.

a) Empresas sin sindicato y sin RIT

El control del proceso de trabajo en las **empresas sin sindicato y sin RIT** estaba al arbitrio del empleador, dado que, por un lado, no existía un poder sindical que pudiera contrapesarlo y, por otro, ni siquiera existía un mecanismo de apelación como el RIT para exigir el cumplimiento de un control «racional» o para evitar sanciones más rígidas que las prescriptas en el *Código del Trabajo* o por los meros usos. Esta pauta, tradicional, era mayoritaria en todos los casos y, en especial, en las empresas pequeñas o medianas -con menos de 5 y entre 5 y menos de 20 trabajadores- con relaciones laborales personalizadas y muchos vínculos informales.

En el entorno autoritario y en estas condiciones, sin RIT y sin sindicato, el empleador no buscaba la implantación del RIT, porque bastaba el control (tradicional) vigente. No quería la formalización en la unidad productiva, por lo que esto implicaba jurídicamente y, en el menor de los casos, temía que la institucionalización del control pudiera constituirse en un «disparador» para que los trabajadores se organicen ante esta acción de «endurecimiento» del empleador.

En resumen, en las empresas sin sindicato y sin RIT, el control era arbitrario, oscilando entre el abuso y el paternalismo; pautas propias de los usos en vigencia.

b) Empresas sin sindicato y con RIT

El caso de **las empresas sin sindicato y con RIT** se daba en empresas medianas y grandes y constituían una minoría, pero en

mayor número que las dos siguientes. Se trataba de institucionalizar el control; sin excluir, según circunstancias, las «leyes» de la costumbre.

La existencia del RIT obedecía a la naturaleza de la empresa. Se trataba de unidades productivas medianas o grandes, donde la mayor cantidad de personal y la necesidad del control productivo de una u otra manera exigía algún código de disciplina y el proceso de *disciplinamiento* de la mano de obra, dado que los vínculos personales ya no eran suficientes, aunque sí sobrevivían algunos *relacionamientos* informales, por ejemplo: en el reclutamiento del personal.

Un caso aparte, pero dentro de la tipología de unidades productivas sin sindicato y con RIT, se encuentra en el **funcionariado público** -sea de la Administración central, entes descentralizados, empresas públicas o municipalidades- con **organización sindical prohibida** por ley. La burocracia pública se define compuesta de empleados y sufre restricciones legales aún más rigurosas que el sector privado. La Constitución de 1967 prohibía la huelga del personal del Estado y la Ley 200 de 1970, *Del Funcionario Público*, que regía como ley laboral, prohibía su organización sindical, independientemente del sector estatal en que se encuentre.

Este espacio, sector público sin sindicato y con RIT, evidencia el control institucionalizado de las tareas productivas, mientras que el reclutamiento estaría basado en mecanismos de clientela antes que económico-rationales, y los usos vigentes impedirían la constitución de cualquier organización no controlada por el gobierno, que es también el empleador.

Dicha Ley 200 considera motivo de despido o inhabilitación del funcionario la incitación a la huelga o al paro; califica como huelga a la renuncia colectiva de los funcionarios, así como las individuales hechas simultáneamente con intervalo de diez días por más de cinco funcionarios de una misma repartición; señala que ningún funcionario podrá desarrollar actividades contrarias al orden

público y al sistema democrático consagrado por la Constitución Nacional, etc.¹⁶.

c) Empresas con sindicato y con RIT

Las **empresas con sindicato y con RIT** reflejaban la institucionalidad del poder de *disciplinamiento* del empleador, pero con el contrapeso del sindicato. Se trataba de un control legitimado, en cierto sentido, ante los sujetos y legítimo, a nivel jurídico, ante el Estado: la Dirección General del Trabajo del Ministerio de Justicia y Trabajo -DGT del MJT. Ante un sindicato débil, el RIT significaba un «seguro» institucional de mayor control. Este caso puede vincularse más a empresas grandes y medianas en las que existía un cierto apego a las formas.

Una excepción a la tendencia mayoritaria de sindicalismo «blanco» o paraestatal constituía el sindicalismo bancario (privado). Éste contaba con una organización independiente y disponía usualmente de CCT, mientras que los empleadores mostraban su poder de organización y *disciplinamiento* a través del RIT. De esta manera RIT y CCT se contrapesaban.

Cuantitativamente, esta tipología se trataba de una minoría, representaría el penúltimo porcentaje de casos, en oposición al mayoritario de *Sin RIT y sin sindicato*. El último tipo (*Sin RIT y con sindicato*) es hipotético, pues no parecía disponer de asidero empírico.

d) Empresas con sindicato y sin RIT

Antes del golpe, las empresas (privadas) con sindicatos eran escasísimas y en la mayoría de los casos, los sindicatos existentes eran paraestatales antes que pro empleadores y con una militancia muy

¹⁶ El escaso material disponible se refiere al sindicalismo del sector privado, dado que éste demostró mayor dinamismo y era posible su organización; se carece de casi todo tipo de estudios sobre el Sector Público, dado que es un fenómeno aún incipiente. Al respecto, véanse los ensayos de Barboza, 1991; Canese, 1990, 1991; Céspedes, 1991d; y la Ley 200/1970.

restringida, cuando existían¹⁷. Dentro de este contexto, la combinación de empresas con sindicato y sin RIT era muy improbable (si es que existían).

En este caso, el empleador podría inclinarse a la adopción del reglamento, que lo imponía antes que negociar con un sindicato probablemente no combativo. Éste avalaría al RIT, tanto en la unidad productiva como ante la autoridad administrativa del trabajo, la DGT del MJT. Entonces, de la situación d) se pasaría a la c), empresa con sindicato y con RIT.

7.2.2. Después del golpe

El golpe de 1989 produce cambios pero no radicales, como puede apreciarse siguiendo el mismo esquema:

	Sin RIT	Con RIT
Sin sindicato	a	b
Con sindicato	d	c

Con motivo del golpe, la estrategia de control de la mano de obra por parte de los empleadores cambia, radicalmente, en algunos casos. Sin embargo, continúa siendo mayoritaria la unidad productiva sin sindicatos. La organización gremial llega hasta el 10% de la población *sindicalizable* del Área Metropolitana de Asunción (AMA), cantidad pequeña en relación con otras sociedades, pero que ha significado casi una triplicación de la tasa en el AMA.

¹⁷ La sindicación estimada antes del golpe del 3% de la PEA urbana (Barboza, 1987) debe ajustarse considerando no sólo la PEA, sino la población *sindicalizable*; no obstante, la diferencia no sería mayor. Asimismo, recuérdese que casi la totalidad de los sindicalizados se encontraban en las organizaciones paraestatales. Sobre este aspecto puede verse nuestro trabajo (1991c) y el de González-Rodríguez (1991).

a) Empresas sin sindicato y sin RIT

En las unidades productivas privadas **sin sindicato y sin RIT**, los empleadores probablemente demandaron la implementación del código interno de la empresa, en una actitud que puede leerse como defensa-preventiva («percepción de amenaza») ante un sindicato y para mantener la iniciativa en el control de la mano de obra. Es más, aquel temor a la sindicación que existía antes del golpe, carece de mayor significación, porque se ha *rutinizado* la existencia de sindicatos; quizás los reales son menos peligrosos que los temidos fantasmas del pasado, aunque sigan siendo molestos.

b) Empresas sin sindicato y con RIT

En el caso de unidades productivas **sin sindicato y con RIT**, los empleadores pretenden efectivizar, en la medida de lo posible, el cumplimiento del reglamento, de manera a fortalecer su disciplina. También, al igual que en el caso anterior, parecía perder intensidad el grado de temor existente sobre los supuestos grandes conflictos que acarrearía la aparición de un sindicato. Es más, se opta por el mantenimiento del mismo RIT, a menos que surja el sindicato, y en este caso se buscará una mayor rigurosidad en su aplicación.

En el aparato estatal continúa vigente la prohibición constitucional y la Ley 200/70. Sin embargo, **se han organizado sindicatos** de trabajadores de las empresas públicas y la municipalidad de la ciudad capital. Se trata de un proceso, o movimiento organizativo, de la periferia al centro; esto es, de las empresas estatales hacia la Administración Central. Dichos gremios de entes descentralizados se integraron a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), mientras que el grueso del funcionariado público sigue dentro de la (mutual) Federación de Funcionarios Públicos del Paraguay (FFPP). Los sindicatos de la CUT no reconocidos por los respectivos entes se encuentran, parcialmente, violando la misma ley del funcionariado público; pero, a su vez, fundamentan sus derechos en el código privado como empresas que son.

c) Empresas con sindicato y con RIT

En las empresas privadas **con sindicato y con RIT** se dan algunas bases para negociar. En el caso de sectores económicos de punta y con sindicatos antiguos y de mayor nivel educativo, como los bancarios, la renegociación del RIT, que hoy buscan los empleadores, se anuda a las reivindicaciones de los CCT, de contrapeso. En otros casos, con sindicatos relativamente nuevos y de sectores industriales, como son la mayoría, la negociación del RIT resulta muy difícil con empleadores carentes de experiencia negociadora y centrados en destruir o debilitar al sindicato que se ha transformado en «problema» cotidiano. Sin embargo, en la medida que el sindicato cuente con capacidad de presión y no pueda ser eliminado, sólo queda la negociación.

d) Empresas con sindicato y sin RIT

Al igual que antes del golpe de 1989, no se conocían empresas privadas **con sindicato y sin RIT**, y constituirían una combinación aún más improbable después del golpe, porque los empleadores se mostrarían proclives a disponer de un RIT por dos razones fundamentales:

a) conciencia de la necesidad de disponer de un instrumento que refuerce su control sobre la mano de obra; ese recurso, usualmente, es sugerido por sus abogados; y b) una vez que tienen un sindicato, si no se lo puede destruir o debilitar, ya no queda otra opción más que aceptarlo. De improbable situación, al igual que antes del golpe se pasaría al tipo anterior (c: empresa con sindicato y con RIT).

7.3. Conclusiones

Lamentablemente las fuentes estadísticas que apoyarían este ensayo no se abren o no existen. La fuente principal, el aparato de Estado, continúa cerrado para investigadores privados; tampoco los sindicatos o las centrales abren o disponen de archivos que permitan acceder a tales fuentes y organizarlas.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

Las entrevistas han construido las hipótesis o tipos ideales anotados. Más específicamente, los abogados laboristas de empleadores señalaron que, comparando el número de demandas de RIT que tuvieron por parte de los empleadores, en el último bienio previo (1987-1988) al golpe de febrero de 1989, en relación con los tres años posteriores al mismo (1989-1991) las cantidades se multiplicaron, entre dos y cuatro veces. En efecto, la gran demanda se da a fines de 1989 con motivo de una serie de huelgas industriales de significación.

En resumen, se reitera la hipótesis principal enunciada al inicio de este trabajo: la conciencia de la necesidad y de la intensificación del control del proceso de trabajo obedece más al cambio político inaugurado por el golpe de Estado de febrero de 1989 antes que a factores de reestructuración económica o tecnológica. Este proceso es analizado por medio del RIT, instrumento fundamental de obligaciones, prohibiciones y sanciones para los trabajadores, utilizado por los empleadores ante la reconstitución del sindicalismo independiente. Sin embargo, este proceso de implantación o utilización del reglamento no es lineal, por cuanto que conlleva alguna respuesta en el caso de trabajadores organizados en sindicatos, no así de la mayoría de los trabajadores que carecen de este instrumento de presión.

A este análisis preliminar se agregan importantes interrogantes. La principal es: ¿el golpe de Estado y sus efectos en cuanto al RIT aceleraron un proceso ya en marcha, independientemente de la tecnología y la reorganización productiva y del trabajo en las unidades productivas? ¿El control del proceso de trabajo y la búsqueda de la eficiencia se aceleran ante el Acuerdo del Mercosur, formalizado en el Tratado de Asunción, de marzo de 1991? En este caso, en el Paraguay, se estarían mezclando los efectos del cambio político interno con las demandas económicas regionales (internacionales). Lo ideal sería la promoción de acuerdos por parte del Estado para que, como dirían las técnicas de negociación, «todos ganen -aunque no todo lo que quieren- y nadie pierda».

8. RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO (1989-1993)¹⁸

8.1. Introducción

La transición paraguaya (1989-1993) se caracterizó –y estudió– fundamentalmente como la reconstitución del espacio político, de los actores partidarios y del proceso electoral. Reflejo del proceso, la problemática social aparece secundaria, por ejemplo, se carece de estudios sobre la pobreza o los costos de las nuevas tendencias de desarrollo¹⁹. Además, se puntualizó sobre la necesidad de la reforma del Estado; esto es, su lógica o ámbito de intervención, aparato administrativo y costos y gastos que demanda.

Modernización o racionalización son los otros nombres de la reforma estatal, que aluden y tratan de legitimarse por la efica-

¹⁸ Publicado, previamente, en la *Revista Paraguaya de Sociología* No. 88, Setiembre-Diciembre de 1993.

¹⁹ Una excepción se encuentra en el breve estudio compilado por Palau (1991).

cia²⁰, por lo menos en el discurso oficial. Sin embargo, en última instancia, la reducción del aparato estatal y de sus costos por medio de las privatizaciones de las empresas públicas, antes que a través de recortes en la Administración Central, se estructura como discurso y tendencias dominantes. Pero más allá de las declaraciones y propuestas generales, originadas en el Estado y demandadas en el sector empresarial, se carece de una literatura publicada sobre el tema de la reforma del Estado, con excepciones²¹ provenientes de la sociedad.

Dada la importancia creciente de la problemática social, así como de la necesidad de estudios sobre el Estado, este trabajo ofrece un breve análisis de las Relaciones Laborales (RR.LL.) en la Administración Pública durante la transición. Una primera dificultad es lo ya anotado: la ausencia y accesibilidad de materiales sobre los planes de reforma del Estado, o, por lo menos, de diagnósticos sobre el mismo. Por otra parte, la literatura disponible sobre las RR.LL. se centra en el sector privado, pero casi nada existe sobre el reciente proceso del sector público²².

Consiguientemente, este análisis comprende a las RR.LL. durante el período de transición, del 3 de febrero de 1989 al 9 de mayo de 1993 y hasta fines de este año, una fase clave para el desarrollo actual. Des-

²⁰ Cabe distinguir a la eficiencia, que expresa la producción obtenida en relación con los recursos utilizados de la eficacia, más relacionada al grado de cumplimiento de metas, sin excluir consideraciones económicas. En el análisis del caso paraguayo, particularmente de las empresas públicas, se enfatizó la ineficiencia, basada, en gran parte, en la corrupción y el despilfarro, antes que a las metas alcanzadas (Canese-Campos, 1987). Hoy día la reducción de gastos estatales aparece como problema central a solucionarse por privatizaciones. Pareciera entonces que lo eficaz es alcanzar estas metas.

²¹ Los estudios de Campos y Canese (1987 y 1990) constituyen una excepción y se centran en el aspecto económico. Por otra parte, puede señalarse el artículo de Warwick (1993) sobre la Reforma Educativa en los dos volúmenes del CPES/HIID. En contrapartida, las instituciones oficiales no han publicado ni se encuentran accesibles a la investigación.

²² Pueden verse los trabajos de Barboza (1991a y b, 1992), Céspedes (1993a, 1992a y b), OIT (1991), y Rodríguez (1989, 1991) sobre las RR.LL. en el sector privado, mientras que sobre el Sector Público sólo se encuentra el folleto de Ackerman y otros (1991).

pués de la presente introducción, se estudia el empleo y las condiciones de trabajo; luego, a la representación de los empleados públicos y de los empleadores. Sigue con los métodos para determinar las condiciones de empleo, continúa con los conflictos de trabajo y su evolución y finaliza con unas conclusiones y recomendaciones.

8.2. Empleo y condiciones de trabajo

El crecimiento de la intervención del Estado, en la economía y en la sociedad paraguaya, se inicia en la década del cuarenta, pero logra su pleno desarrollo durante el prolongado autoritarismo del general-presidente Alfredo Stroessner (1954-1989). Esta expansión se asocia al prebendarismo, la ineficiencia y la corrupción, defectos que se encuentran en todas las burocracias latinoamericanas. La particularidad del caso paraguayo constituye la inclusión exclusiva de afiliados al gobernante Partido Colorado para acceder a la función pública durante el longevo régimen autoritario.

El número de puestos públicos²³ aumentó considerablemente, aunque las cantidades difieren porque se basan en series incompletas y diversas. En 1984, alcanzan a 100.400 y en 1987 llegan a 118.200 (Campos-Canese, 1987: 64); en 1989 se encuentran 127.400 (Canese, 1992: 54) y en 1992 concentra a 130.000 funcionarios (Céspedes, 1993). En relación con la PEA significan 9,3%; 10,3%; 8,5% y 8,2%, respectivamente. En este último año, los funcionarios públicos constituían 13,9%

²³ El número de funcionarios públicos es menor, pero sin mayor diferencia en principio, porque la ley prohíbe la doble remuneración. Excepcionalmente se acepta una tarea docente, además de la función principal, o hasta la doble docencia. Una proporción sobre la diferencia entre número de puestos y de funcionarios públicos ofreció la Federación de Funcionarios Públicos del Paraguay (FFPP) en un cuadro estadístico divulgado el 12-13 de octubre de 1991, estudio basado en el Censo de Funcionarios Públicos de 1990. Según los datos revelados, existían 96.660 puestos públicos, mientras sólo 80.000 funcionarios públicos, porque deben reducir la cantidad original «en un 15% debido a las duplicaciones en área de la enseñanza, salud y otros». Estas cantidades apuntaban a «demostrar» que el peso de la burocracia estatal era menor de lo que se afirmaba.

de la PEA no agropecuaria; más o menos una de cada siete personas o un funcionario público por cada seis personas del sector privado. Sin embargo, la cuestión central y coincidente, en todos los análisis, es que la absorción de mano de obra por parte del Estado crece a un ritmo mayor que la generación del empleo a nivel nacional.

Como reflejo de la alta concentración de recursos y del aparato administrativo, la mitad o más de la mitad de la burocracia estatal está concentrada en Asunción y el Depto. Central. El año del golpe, 76% del personal se ubicaba en el Gobierno Central y, más específicamente, 67% en el Poder Ejecutivo. El gobierno municipal sólo empleaba 4%, dividiéndose en partes iguales el Municipio de Asunción y los restantes 190 municipios del país. Las empresas públicas concentraban el 20% restante del funcionariado, en especial las no financieras con el 16%.

Las condiciones de trabajo eran, en general, malas en el sector. La admisión y promoción dependían de padrinos políticos y militares, no existía carrera administrativa ni siquiera establecida plenamente en los papeles que tampoco se cumplirían. Los salarios eran bajos²⁴, pero se toleraba la corrupción generalizada: funcionarios superiores con negociados dentro de la institución y fuera de ella, mientras que los mandos medios y bajos obtenían recursos externos del público, en especial los últimos²⁵. El resultado fue la ineficiencia, pero tampoco podía esperarse otra cosa.

El modelo político y la cultura política coincidían en considerar al Estado como botín, el reclutamiento del funcionariado como expansión de la clientela partidaria, y los bajos salarios a ser «completados» ilegalmente. Como si lo anterior fuese insuficiente, tanto en el autoritarismo como en la transición, la impunidad de los altos jefes, enjuiciados por, o punibles debido a la corrupción, constituyó la regla.

²⁴ Por esta razón, Campos y Canese (1987: 77-79) afirman que los empleados públicos subsidian al déficit estatal.

²⁵ Con relación a la corrupción, además de los artículos de diarios, sólo se encuentra el trabajo de Palau, Lugo y Estragó (1990).

El golpe de 1989 no alteró fundamentalmente estas pautas. Pero es una equivocación afirmar que nada cambió; precisamente una transición es un puente entre dos regímenes políticos y una combinación de lo nuevo y lo viejo. Las libertades políticas y organizativas y la competencia electoral determinaron que el Partido Colorado prestase particular atención a este conjunto de «votos cautivos» para mantener su mayoría electoral. Por esta razón, el mantenimiento en el puesto de trabajo y una política salarial favorable al sector –en comparación con los asalariados privados– fueron canjeados por la lealtad partidaria colorada y una reducción en la tasa de incorporación del funcionariado. De complemento, en contrapartida a los favores, la amenaza del despido también fue ejercida.

Desnudada la corrupción estatal existente, el discurso neoliberal comienza a plantear la reforma del Estado –incluyendo a las privatizaciones de las empresas públicas– con el consiguiente despido de personal, única y obligatoriamente colorado. Sin embargo, primó la lógica política sobre el discurso y, al final de la transición, no se redujo el Estado ni se llevaron a cabo las privatizaciones. Es más, el mantenimiento de esta burocracia puede considerarse una política social de empleo dentro de la lógica de clientela partidaria. Después de las elecciones del 9 de mayo de 1993 con la victoria del Partido Colorado, se abre una nueva etapa con el triunfo de un candidato más empresarial que partidario, y con las nuevas tendencias que se perfilan.

8.3. Representación de los empleados y de los empleadores públicos

En la medida en que no «existan» RR.LL. tampoco tienen razón de ser los sindicatos o representantes de los empleadores. Si esta realidad imperaba en el antiguo régimen, la misma pervivió en gran parte durante la transición. Esta continuidad de percepción, principalmente de los jefes de los distintos niveles de la Administración Pública, se ha dado a pesar de las modificaciones que implican los

cambios legislativos y la emergencia y actuación de los sindicatos. Durante el régimen autoritario, las reglas que regían eran, en primera instancia, el temor y la «adhesión incondicional» y, en segundo término, la Constitución, que impedía las RR.LL. en el sector público y la Ley 200 de 1970, *Del Funcionario Público*, que imponía fuertes restricciones a toda asociación de funcionarios y castigaba duramente a toda «indisciplina», definida ésta muy laxamente.

Dentro de esta lógica de control, las asociaciones de funcionarios públicos cumplían funciones mutualistas en el mejor de los casos. Constituían fuentes de movilidad política para sus directivos —empotrados en el poder casi de por vida y, en varios casos, centros de corrupción— al igual que en toda la sociedad del poder. Las asociaciones de empleados se centralizaron en la única Federación de Funcionarios Públicos (FFPP), más preocupada en apoyar las sucesivas reelecciones del «único líder» que, incluso, llevar a cabo sus funciones mutualistas.

Con la transición y la sindicación, a pesar de una tibia autonomía y debido a que estaba orientada a conciliar antes que a defender derechos e intereses, la FFPP va perdiendo protagonismo. Sin embargo, en el pasado autoritario, existieron asociaciones que fungieron de sindicatos y fueron reprimidas violentamente. El caso paradigmático es el del funcionariado del Hospital de Clínicas de Asunción que cumplió un importante papel como *deslegitimador* del régimen autoritario.

Con el nuevo régimen y la tolerancia al fenómeno sindical —en el sector privado inicialmente— por parte del Gobierno, el panorama comienza a cambiar en el sector público. Los educadores, que ya se habían organizado, protagonizan importantes huelgas, la organización de los trabajadores de la salud se expande y comienza a llegar a otros sectores estratégicos como el de la electricidad. El factor político como determinante organizativo se evidencia, en primer lugar, cuando se constituye el sindicato de la Municipalidad de Asunción tan sólo después de que el movimiento electoral independiente «Asunción para Todos» (APT) ganara la intendencia en

mayo de 1991, y, en segunda instancia, desde la nueva Constitución (junio de 1992), que reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga.

Una explosión demográfica organizativa del sindicalismo público opera desde entonces, al igual que desde febrero de 1989 en el sector privado. Aproximadamente, un centenar de sindicatos se estructuran en un año²⁶. En la Administración Pública, el proceso organizativo pasa de la periferia al centro; esto es, ya no sólo comprende a entes autárquicos y empresas públicas, sino que llega a la Administración Central. Sin embargo, se produce una fragmentación organizativa en las grandes unidades institucionales con varios sindicatos que responden a diferentes líneas, incluyéndose las vinculadas a la Administración o al partido de gobierno.

Los sindicatos del sector público se encuentran afiliados a las centrales alternativas, la **Central Unitaria de Trabajadores (CUT)** -afiliada a la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT)-, o la **Central Nacional de Trabajadores (CNT)** -afiliada a la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT)-, pero, en una importante proporción, permanecen como independientes.

A pesar del clima político y de los avances constitucionales, continúa la Ley 200/70 y las autoridades no cambian sus actitudes ni crean instituciones o canales encargados de las RR.LL. La Oficina de Asuntos Gremiales del Ministerio de Educación y Culto constituye la excepción. Los conflictos conducen a tratar, en forma directa, con las máximas autoridades y ante comisiones **ad hoc**, sin que exista mayor continuidad en varios casos. Pero lo concreto es la carencia de representación de intereses de la Administración Pública, en contrapartida a los sindicatos, así como de canales e instituciones encargadas de la negociación.

²⁶ Se carece de cantidades exactas, dada la imposibilidad de acceder a la información originada en el Estado. A manera de referencia, en el mensaje presidencial del 1 de marzo de 1994, se consignan 65 organizaciones sindicales del sector público reconocidas entre el 16 de agosto de 1993 y el 28 de febrero de 1994.

8.4. Métodos para determinar las condiciones de empleo

Las condiciones de empleo se determinan, fundamentalmente, por decisiones unilaterales. Los empleados llegan a imponer la negociación a partir de las protestas de 1991, y la organización se expande, con más solidez, desde 1992. Aquélla obedece a un año electoral que otorga impunidad para protestar, a lo que debe agregarse una altísima inflación (44% anual), arrastrada del año anterior, y ésta se debe a los cambios constitucionales favorables a las RR.LL. Las demandas se centran en salarios, reconocimiento del sindicato y otros beneficios sociales, como seguridad social, jubilaciones, etc., y, en algunos casos, con demandas a la Constituyente en su momento.

Una vez establecidas las demandas, y la negativa de los empleadores a dialogar, el sindicato lleva a cabo la huelga para iniciar negociaciones. Los directivos derivan el conflicto al Parlamento, donde se discute, negocia y establece el Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN), sobre la base enviada por el Poder Ejecutivo. Las negociaciones y acuerdos en el Congreso pueden eventualmente apoyarse en movilizaciones. Luego, las negociaciones retornan al lugar de trabajo ya sobre las reprogramaciones de los recursos acordados. Inclusive, más tarde, el incumplimiento de los acuerdos desata nuevos conflictos.

La política salarial gubernamental favoreció al sector público por sobre el privado, considerando como indicador al Salario Mínimo Legal (SML). Según informaciones del Ministerio de Hacienda «filtradas» a la prensa, de octubre de 1988 a junio de 1993, los salarios reales cayeron en 21% para el sector privado, mientras que subieron 48% para el sector público (diario **Última Hora**, 9.8.93, p. 10). Aunque las cantidades deben tomarse con pinzas, por intentar justificar el congelamiento impuesto en 1994, la estimación no se aleja de la verdad.

Esta política salarial, así como un tratamiento más tolerante hacia el sindicalismo del sector público, estuvieron signados por la lógica política de mantener lealtades y aceptar disidencias tolerables, sin olvidar la presión del despido, aunque la mayoría del funcionaria-

do contaba con estabilidad laboral. Dentro de esta lógica de lealtades y electoralismo, se encuentra el sentido de oportunidad en la promulgación de los decretos de aumentos salariales en el sector público, además de los definidos por el PGGN y en contravención a las leyes vigentes. El 14 de abril de 1989, apenas iniciada la transición y ante las elecciones del 1 de mayo de aquel año, el Ejecutivo decretó un incremento del 30% para la Administración Central; el 21 de abril se extendió el aumento a los entes autárquicos. Ante las cruciales elecciones del 9 de mayo de 1993, el 20 de abril se prometió un aumento del 10% que sería implementado desde el 1 de junio.

Dentro del mismo esquema se anotan, por un lado, los aguinaldos cobrados durante 1989-1992, y por otro, los tres únicos contratos colectivos vigentes. Los aguinaldos fueron cobrados fuera de presupuesto, anualmente y mediante decreto-ley. Los dos primeros contratos colectivos se firman en sectores estratégicos, con despliegue de prensa y en vísperas de elecciones, el 14 y el 29 de abril de 1993; son los de electricidad y cemento, respectivamente. Cabe señalar también que el grueso de la movilización y protesta fue llevada a cabo por los sectores de salud y educación.

8.5. Los conflictos de trabajo y su solución

Los conflictos de trabajo, con las excepciones del caso, emergen sólo a nivel colectivo y desde 1991, aunque el conflicto mayor organizativo-institucional ocurrió desde mediados de 1992. Antes de esa fecha y a nivel individual no existía capacidad de defensa, dado el temor al despido y el tradicional abuso de autoridad. Tampoco debe olvidarse el factor político en el reclutamiento del funcionariado y el pacto de lealtades implícito en el procedimiento.

La huelga constituye el mecanismo de presión por excelencia, casi único, porque las autoridades se niegan a negociar; ya se anotó antes el mecanismo de negociación. Las huelgas en el sector público crecen gremial y políticamente, dado su incremento en el número

de eventos, aunque, principalmente, en la cantidad de sujetos intervinientes y, en menor medida, de los días perdidos.

CUADRO 8.1

Huelgas según cantidad de paros, huelguistas y días perdidos por industria-servicios y sectores privado-público (1986-1988 y 1989-1992)

AÑO	PAROS				
	Industria	Servicios	S. Privado	S. Público	Total
1986	2	5	2	5	7
1987	3	2	4	1	5
1988	0	6	1	5	6
1986-88	5	13	7	11	18
1989	26	18	34	10	44
1990	24	20	30	14	44
1991	27	35	39	23	62
1992	15	28	25	18	43
1989-92	92	101	128	65	193

AÑO	HUELGUISTAS				
	Industria	Servicios	S. Privado	S. Público	Total
1986	1.100	7.000	1.100	7.000	8.100
1987	2.231	1.450	2.281	1.400	3.681
1988	0	7.020	20	7.000	7.020
1986-88	3.331	15.470	3.401	15.400	18.801
1989	17.192	5.675	18.207	4.660	22.867
1990	13.421	15.955	14.382	14.994	29.376
1991	5.340	9.161	6.684	7.817	14.501
1992	3.912	18.219	4.763	17.368	22.131
1989-92	39.865	49.010	44.036	44.839	88.875

AÑO	DÍAS PERDIDOS				
	Industria	Servicios	S. Privado	S. Público	Total
1986	600	18.900	600	18.900	19.500
1987	2.231	2.150	2.981	1.400	4.381
1988	0	52.020	0	52.020	52.020
1986-88	2.831	73.070	3.581	72.320	75.901
1989	166.764	16.923	168.907	14.780	183.687
1990	430.789	47.151	431.282	46.658	477.940
1991	59.345	43.132	62.971	39.506	102.477
1992	150.320	117.422	185.881	81.861	267.742
1989-92	807.218	224.628	849.041	182.805	1.031.846

Fuente: Céspedes, en este volumen, Cuadro 5.4. Huelgas.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

Se presenta información sobre el período previo al golpe, el sector privado, y la comparación entre industrias –incluyendo la de la construcción– y servicios, para ofrecer un panorama más general de un aspecto clave de las RR.LL. como es la huelga, y con mayor razón, en un período de transición. Asimismo, se incluye a enero de 1989 y se excluye a 1993, dado que se pretende considerar años y no estrictamente meses de transición. Centrando el análisis de las huelgas de la transición (1989-1992), surgen, claramente, dos hechos.

Primero, el movimiento huelguístico en 1989 rompió con el pasado autoritario y se mantuvo en 1990; llegó a su pico en 1991 y declinó en 1992. Esta tendencia global pudo observarse en el número de paros, de huelguistas como de días perdidos. El alto número de conflictos durante 1991 se debió: a) a la tolerancia a sindicatos en un año electoral, b) al congelamiento salarial del sector privado, impuesto desde octubre de 1990 durante 22 meses, y c) al efecto retardado causado por la altísima tasa de inflación de 1990 (44%), la mayor en los últimos 30 años. La demanda por mejores salarios se expresó con la huelga. Por otra parte, el alto número de huelguistas y días perdidos en el sector industrial y privado en 1990, se debió, en gran medida, a la huelga de los trabajadores de la hidroeléctrica de Yacyretá, la huelga importante más larga de la transición.

Segundo, se conformaron dos tendencias al comparar sectores económicos y tipos de empresas. Muestran comportamientos semejantes: los trabajadores industriales y los trabajadores del sector privado, por una parte, y los trabajadores de servicios y los empleados públicos, por otra. La fuerza de los obreros industriales y del sector privado declinó lentamente, como tendencia, de 1989 a 1992. Lo opuesto ocurre con los trabajadores de los servicios y los empleados públicos, que, a medida que transcurre el tiempo, ejercieron mayor influencia. Ésta se tornó más evidente en la cantidad de participantes en el conflicto laboral. Los empleados públicos participantes en huelgas se cuadruplicaron entre 1989 y 1992, fueron 4.660 y 17.368 personas, respectivamente. Asimismo, en 1992, el número de huelguistas del sector público cuadruplicó al de los trabajadores privados.

Los trabajadores de la salud y de la educación en el sector público fueron quienes llevaron a cabo la mayor cantidad de huelgas, una característica internacional. Estos dos grupos concentraron 4 de cada 10 disputas, 3 de cada 4 huelguistas y 6 de cada 10 días perdidos. Además de las libertades políticas, la política gubernamental de salarios y tolerancia sindical, la organización resultó más fácil para los empleados públicos agrupados en las grandes «empresas», de más de 1.000 empleados, caso excepcional dentro de la estructura productiva paraguaya. Por otra parte, en el sector privado los grupos más propensos al conflicto se concentraron en la construcción de las hidroeléctricas y en la industria de alimentos. Militantes sindicales condujeron a estos grupos –privados y públicos– a jugar un rol de liderazgo, porque los factores económico-estructurales, como la concentración laboral en grandes empresas, y políticos, como la relativa tolerancia sindical, no eran suficientes.

8.5. Conclusiones y recomendaciones

Las relaciones de trabajo en la Administración Pública poseen creciente importancia por su desarrollo, hasta hoy incompleto e inorgánico, que afecta a la reforma del Estado. A más de ésta, desde nuestra perspectiva, se considera también necesaria la Democratización del Estado, entendida, en este caso particular, como la participación de los asalariados en sus condiciones de empleo. Esta inclusión evitaría una modernización autoritaria y favorecería una más eficaz Administración Pública. Sin embargo, hasta hoy, la reforma del Estado apenas comenzó a discutirse, mientras que la Democratización del mismo permanece ausente.

Se dieron avances jurídico-institucionales en las RR.LL. del sector público, mediante el reconocimiento de los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga vigentes en la nueva Constitución promulgada en junio de 1992. Paralelamente, las RR.LL. en el sector privado también avanzaron hacia una mayor autonomización en la nueva Carta Magna y en el nuevo *Código del Trabajo* –temporal

en varias partes—, promulgado en octubre de 1993, fuera del período de estudio. Pero aún queda mucho por hacer. Es más, la probable reforma estatal por implementarse carecería de componentes *democratizantes*.

En dicha reforma debería incluirse a la Ley 200 de 1970 dado el improbable caso de que las disposiciones del *Código del Trabajo*, vigentes para el sector privado y los funcionarios de las empresas estatales y municipales, se extiendan a todos los funcionarios públicos. En cualquiera de los casos, es necesario un nuevo ordenamiento jurídico-institucional tanto en las disposiciones constitucionales como en las particulares, como la citada ley 200 de 1970. Las zonas intermedias, sean lagunas o superposiciones legales, sólo facilitan arbitrariedades conducentes a la ineficiencia.

Actualmente tres factores influyen, de manera decisiva, en las relaciones de trabajo evitando su modernización, democratización y eficiencia, a saber: a) la mentalidad autoritaria, b) la crisis económica y c) la carencia de instituciones y mecanismos de negociación. La mentalidad autoritaria pervive y domina la Administración Pública, tanto en los mandos altos y medios dentro de la organización como, en muchos casos, en los de abajo hacia el público usuario, con las excepciones que siempre existen. Este tipo de mentalidad torna muy difícil, o casi imposible, el diálogo, la organización y la negociación de los directivos estatales con los sindicatos; éstos deben negociar quiéranlo o no y también aquí existen mentalidades autoritarias.

No reconocer el hecho sindical conduce a conflictos innecesarios y a la prolongación también innecesaria de conflictos, mientras que es el público usuario el que debe soportar y financiar esta intolerancia. A manera de ejemplo, a fines de noviembre de 1993, ante una huelga anunciada y publicitada durante semanas, el titular del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social señaló, el día de inicio de la medida de fuerza, que no se había enterado de la misma. La mentalidad y las actitudes que ésta conlleva no cambian a corto plazo. Pero si nunca se las identifica, reconoce y, sobre todo, se inicia su cambio, jamás se la superará.

Se pretende contrarrestar la crisis económica con heterodoxas políticas (sociales y económicas) de ajuste. Estas pasan por la lógica del mercado y la reducción del ámbito de intervención, del aparato y del gasto estatal dentro de la racionalidad de la eficiencia. Sin embargo, lo perceptible es la reducción del Estado y, sobre todo, de sus gastos; se trata de mutilarlo para volverlo más barato y llamarlo eficiente. El «achicamiento» significa antes que privatizar y gente que despedir. Lo real parece ser, desde 1994, la contracción del salario real de los funcionarios y el inicio de las privatizaciones, sin tocar la Administración Central.

Sin instituciones y mecanismos de negociación, al igual que en el sector privado, es casi imposible evitar o acortar conflictos. Algunas ideas con relación a este déficit son: a) el establecimiento de instituciones encargadas de la representación de la Administración Pública, como de las RR.LL. en la misma; b) una Oficina de Asuntos Gremiales, una representación de la Dirección General del Personal Público y del Ministerio de Hacienda, deben constituirse en el núcleo permanente de dichas tareas; c) al núcleo permanente debe vincularse la Comisión encargada de Presupuesto del Parlamento, de manera que sea fluida la comunicación y la posibilidad de establecer alternativas de solución; d) es requisito necesario la institucionalización de tribunales especiales para dirimir los conflictos entre la Administración Pública y los sindicatos, y finalmente, e) un soporte técnico resulta imprescindible en todas las instancias.

Las RR.LL. en la Administración Pública se ubican dentro de la reforma del Estado, sin que ésta sea precisamente democrática. El perfil descuidado antes que ignorado de las políticas públicas es el de acordar reglas de juego claras y racionales en el proceso de privatizar y despedir gente. En efecto, las privatizaciones deberían comprender tanto el análisis caso por caso como la transparencia del proceso, evitando las corrupciones que se han dado en las experiencias similares vecinas. Sólo de esta forma, el Estado saldrá fortalecido en su legitimidad.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986–1992)

Finalmente, la reducción del aparato estatal debe contener criterios técnicos y sociales, así como debería darse con el Presupuesto nacional; por ejemplo, no reducir más salud y educación para expandir gastos de seguridad. En este proceso, la justicia en las indemnizaciones de quienes van a salir, y la negociación y capacitación laboral de los «sobrevivientes» deben estar presentes. El establecimiento y cumplimiento de una carrera administrativa, incluyendo mejores salarios, constituyen requisitos para una Administración Pública eficaz. Lo que sí hoy debe evitarse es el despido de la gente más capaz y honrada por el simple hecho de carecer de padrinos. En este caso, nuevamente perderá legitimidad el Estado, y se caerá de la sartén al fuego.

4ª Parte

Problemas y desafíos

Es, pues, la fe
la certeza de lo que se espera,
la convicción de lo que no se ve.

Hebreos, 11. 1.

9. SINDICALISMO, CONCERTACIÓN SOCIAL E INTEGRACIÓN REGIONAL¹

9.1. Sindicalismo y concertación social en el Paraguay

El tema de la concertación social, a nivel macro, es recurrente. Fue planteado antes y después del golpe de 1989, por actores de la sociedad civil, del empresariado o centrales sindicales. El gobierno de entonces se limitó a declaraciones de apoyo, con diferentes énfasis, según coyunturas. Se analizan tres aspectos: a) las dificultades estructurales para la concertación, b) las diferentes posturas sindicales ante la cuestión, y c) las experiencias vinculadas a la concertación social.

a) Las dificultades estructurales para la concertación

A nivel macro-social, caben tres aspectos claves: la estructura legal, la atomización organizativa y la falta de representatividad de los sujetos sociales. En primer lugar, la **estructura legal** que rige para empleadores y trabajadores no favorece la organización por fede-

¹ Parte del Informe enviado al seminario «Sindicatos, crisis y transformaciones estructurales: Experiencias europeas y latinoamericanas», Sao Paulo, Brasil, 25-27 de agosto de 1992, Comisión de Movimientos Laborales de CLACSO/ISCOS-CISL.

raciones de sindicatos o de empresas por tipo de industria, por ejemplo. De esta forma, se encuentran sindicatos de empresa que se mezclan con sindicatos gremiales (u organizaciones de federaciones gremiales) en una misma central sindical, otro tanto ocurre con las empresas y las federaciones de empresas por tipo de actividad de los empleadores.

Ambos, sindicato de empresa o empresa, por un lado, o sindicato gremial o federación de empresarios, por otro, tienen igual derecho a voto (a un único voto). Lo cual favorece la organización y afiliación por unidad, en vistas a disponer de mayor capacidad de intervención directa y de peso específico, según el poder de cada quien. Esto es evidente en las empresas y los sindicatos de mediano o gran porte.

En segunda instancia, la estructura legal conduce a una **atomización de las organizaciones** sindicales y empresariales. En el caso sindical se encuentra un archipiélago de organizaciones que se vinculan mediante las centrales. La gran mayoría de estas organizaciones son nuevas y carecen de la experiencia y la valoración de las organizaciones de mayor nivel de agregación. Sin embargo, recientemente, desde mediados de 1991, fueron estructurándose organizaciones o federaciones de sectores –como transporte y salud– que desarrollan luchas coyunturales. Debe apuntarse que esta organización dispersa, obedece, en parte importante, al fuero sindical que privilegia a la organización por empresa.

La **representatividad de las organizaciones** es otro importante problema, en tercer lugar. En efecto, según estimaciones, la sindicación es de cerca del 10% en el AMA y significativamente menor en la fuerza de trabajo nacional. La organización comprende al sector formal y a las empresas modernas y excluye, hasta el momento, al sector público que representa el 11% de la fuerza de trabajo del AMA. La carencia de tradición asociativa para la representación y defensa de intereses también constituye un factor adicional para esta limitada representatividad de los sindicatos y de las centrales sindicales.

Igual fenómeno ocurrió en el sector de empleadores aunque, después del golpe, con motivo de los conflictos sociales, se dio una mayor corporativización. El sector, ahora, es más consciente de sus intereses comunes y capacidad de presión institucional. Pero tendría, a nivel industrial, por ejemplo, una organicidad semejante a la sindical; lo cual también es relativamente bajo. Asimismo, los empleadores se oponen –y se opusieron, históricamente– a la negociación dentro de la empresa y su concreción en los contratos colectivos. Entonces, tampoco se encuentra predisposición o peso significativo de la microconcertación, o concertación en la empresa².

b) Diferentes posturas ante la concertación

La central paraestatal (CPT) nunca propuso una concertación; se sumó a ella después del golpe. Realmente, tampoco tendría legitimidad ni capacidad de convocatoria para ello. La central social-cristiana (CNT), acorde a su ideología, se inclinó a la concertación dentro de un esquema laico de conciliación propugnada por la Iglesia Católica. Mientras que la CUT tiene mayores exigencias para entrar en una negociación de concertación, exigiendo indicadores mínimos de la buena voluntad de las partes, aunque no se oponga a la misma. Sobre estas dos últimas centrales, cabe el análisis que sigue.

c) Las experiencias de concertación

A **nivel microsoc**ial, el contrato colectivo posee una limitada difusión, pues abarca, aproximadamente, a un tercio de los trabajadores organizados, que constituyen un décimo de la fuerza laboral del AMA, y evidenció la rigidez y oposición de los empleadores a la negociación y al acuerdo. Actualmente, muchos conflictos se originan en la oposición a la renovación del contrato colectivo o al incumplimiento del mismo.

² Sobre el contrato o convenio colectivo, véase el capítulo correspondiente en la III Parte de este mismo volumen.

A **nivel macrosocial**, debe apuntarse la experiencia de fines de 1990. En octubre, ante la carencia de una política económica definida, la CNT convocó a una mesa de diálogo. Asistieron la CPT y las centrales empresariales; la CUT no lo hizo, argumentando excusas ambiguas y oposición al diálogo con organizaciones que reprimen a los trabajadores. La propuesta fue diluyéndose por carecer de agenda y de voluntad real de las partes.

Semanas después, el pequeño social-demócrata Partido Revolucionario Febrerista (PRF) convocó a una «concertación nacional» que recibió el apoyo de los partidos políticos y sectores sociales organizados e, incluso, del mismo gobierno. Sin embargo, se dio otra vez la carencia de una agenda concreta y de voluntad real de los actores involucrados, en contraposición a la propaganda sobre su supuesta predisposición negociadora. Pronto, el intento se diluyó. La CUT condicionó su participación activa siempre que los empleadores cumplieran con la legislación laboral, mientras que éstos se negaban a tratar aspectos concretos y sobre todo el cumplimiento de la ley laboral.

En cualquiera de los casos se estaría evidenciando, por una parte, la mayor capacidad de convocatoria de actores políticos en comparación con los sociales y, por otra, la escasa voluntad de determinados actores para negociar, sobre todo cuando disponen de algún poder, sea empresarial o sindical. En este último caso se comprende la necesidad de exigir el cumplimiento de la ley, aunque puede resultar cuestionable la exigencia de requisitos para el diálogo. Pero, en contrapartida, la rigidez de los empleadores es también casi absoluta.

Otra experiencia inmediata, que apunta contra los intentos de constituir las bases de una concertación, se dio en la redacción de la nueva Constitución, ante la propuesta del derecho de los trabajadores a participar en las ganancias de la empresa y ante las limitaciones a la propiedad privada. La respuesta empresarial fue apocalíptica: una «Alerta a empresarios y a la ciudadanía» de las centrales empresariales, el 14 de febrero de 1991, consideraba que las propuestas buscaban «el empobrecimiento general de la nación y el

colapso de la democracia». El resultado puede considerarse favorable al empresariado, aunque no en la medida de lo deseado.

En resumen, resulta difícil una concertación macrosocial, porque: a) los actores principales, particularmente los dominantes, se muestran reacios a ella; b) no existe una estructura organizativa ni representativa que favorezca acuerdos, como pueden ser federaciones de industria y con substantiva organicidad; c) las tendencias legislativas tampoco apuntan en este sentido; y d) tampoco el Gobierno parece interesado, en términos inmediatos, en acuerdos macrosociales, a pesar de los desafíos nacionales e internacionales, como el Mercosur.

9.2. El sindicalismo y la integración latinoamericana³

El análisis se focaliza en la CUT y en el **Mercado Común del Sur** (Mercosur), entre la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay. Esta selección obedece a que se trata de la central sindical más dinámica y de mayor peso a nivel de organizaciones y afiliados, y el Mercosur constituye el proceso regional más extendido que la Hidrovía (Argentina- Paraguay- Uruguay), que se reduce a un solo ámbito físico y económico.

a) Gobierno y empresarios

El Acuerdo del Mercosur privilegia una integración de gobiernos y empresarios y el ámbito comercial. El empresariado industrial es el que más reaccionó con respecto al acuerdo. El gobierno creó, más en el papel que en los recursos, el Ministerio de la Integración el 11 de diciembre de 1991, y designó como titular al ingeniero Juan Carlos Wasmosy, empresario y cabeza de uno de los gru-

³ Parte del Informe enviado al Seminario «Sindicatos, crisis y transformaciones estructurales: Experiencias europeas y latinoamericanas», Sao Paulo, Brasil, 25-27 de agosto de 1992, Comisión de Movimientos Laborales de CLACSO/ISCOS-CISL.

pos económicos más poderosos del país, indicador de quiénes eran los sujetos clave del proceso. Dos meses después, el ministro invitó a conversar a los dirigentes de las centrales sindicales, en vistas a una participación futura dentro del mismo. Sin embargo, no hubo mayores cambios más allá de la publicidad de la mencionada invitación.

b) La CUT frente a la integración

b.1. A nivel doméstico

Una primera limitación del sindicalismo para presionar sobre el Mercosur resulta del escaso o bajo nivel de conciencia de los sindicatos respecto del tema, y de una política educativa insuficiente con relación al mismo. Sólo la dirigencia, y aun parte de la misma, posee conciencia de los posibles efectos de la integración, con exclusión del sindicalismo, y, particularmente, con las incidencias negativas sobre el mercado de trabajo. Éstas ya se sintieron, con motivo del retorno de nacionales, la inmigración de argentinos y como justificación negativa en la fijación del salario mínimo. A esa falta de conciencia generalizada que influye en la menor articulación y capacidad de presión, debe agregarse la carencia de estudios sobre el tema, desde la perspectiva sindical, aspecto semejante al de otras necesidades urgentes.

Sin embargo, conscientes de la necesidad de algún tipo de participación, tanto la CUT como las otras centrales aceptaron la invitación del Ministerio de la Integración para el diálogo. Asimismo, vieron la necesidad de integrarse al espacio que correspondía dentro del Subgrupo de Trabajo N° 11, cuyo mecanismo es igual al de «la constitución de delegaciones a la Conferencia Internacional del Trabajo». En este último caso, surgieron dificultades en cuanto a la designación del representante sindical ante la OIT, para participar en la Asamblea General en 1991, por cuanto que el Gobierno favoreció la titularidad de la CNT, para disminuir a la CUT, y puso, en segunda instancia, dentro de la delegación, a su central, la paraestatal, CPT.

b.2. A nivel internacional

A nivel sindical, la CUT es fundadora de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), creada en 1986, y con sede en Asunción, con la coordinación del Secretario General de la CUT, desde 1991. Esta entidad, que cuenta con el apoyo de la CIOSL-ORIT, poseía mayor poder, dado el contexto internacional favorable a esta confederación internacional, por un lado, y porque en marzo de 1992 el Consejo de Delegados de la CUT decidió afiliarse a esta central, en su congreso extraordinario de agosto de aquel año, por el otro.

La coordinadora apunta en su «Documento para los ministros de trabajo de las repúblicas integrantes del Mercosur», emitido en su última reunión de Foz do Iguazú, Brasil, del 12 de diciembre de 1991, que:

El compromiso sindical con la integración existe, a condición de que aquella sea real, en el sentido de que se garantice una protección social, política y cultural, y que la transformación de la estructura productiva no se desarrolle en perjuicio de los trabajadores y del conjunto de los sectores populares.

Específicamente, la CCSCS apoya «un proceso progresivo de crecimiento económico con equidad social» y plantea a los gobiernos: 1) su reconocimiento como interlocutora; 2) una estrategia productiva que incorpore a los sectores marginados; 3) una política laboral que garantice un mínimo inderogable; 4) la incorporación y participación de las organizaciones sindicales en los distintos subgrupos; 5) la creación de fondos estructurales para grupos y regiones que no se beneficien de la integración y la solución de problemas de grupos específicos; 6) una regulación tributaria y eficiencia de las administraciones respectivas para evitar costos fiscales diferentes; 7) la creación de un Comité Tripartito Económico y Social dentro del diseño orgánico del Tratado; y 8) el fortalecimiento de los Ministerios del Trabajo y de la intervención de la OIT, vía convenios, formación profesional, etc.

Incluyendo lo precedente y resumiendo, la CCSCS demanda: a) participación en las distintas instancias (véase SG N° 11, más adelante), tanto a nivel nacional como internacional; b) la adopción e implementación de los Convenios Internacionales de la OIT, así como su asistencia en distintas formas; y c) la necesidad de una Carta Social de la Integración. No está demás señalar que, en todos los casos, se plantea aprender de la experiencia europea de integración, y quizás pueda criticarse el insuficiente énfasis en el análisis comparado de otras experiencias similares.

b.3. A nivel de la relación sindicatos-gobiernos

En el Documento mencionado se demanda la sanción y puesta en marcha del Subgrupo de Trabajo N° 11 (SGT 11), creado después de la reunión mencionada y denominado de «Asuntos Laborales». Posteriormente, en marzo de 1992, el SGT 11 recomendó su cambio de nombre por el de «Relaciones laborales, Empleo y Seguridad Social».

Asimismo en segundo lugar, también se recomendó la representación del sector privado, tanto de empleadores como trabajadores, por mecanismos semejantes al de representación en la OIT. De una u otra manera, la CCSCS es la institución que fue reconocida como interlocutora, dado que comprende a las centrales con mayor representatividad en sus respectivos países.

En resumen, el movimiento sindical demanda participación y reglas mínimas de condiciones de trabajo, así como un marco de referencia –o *Carta social*– para defender sus derechos dentro de un proceso de integración que se combina con un neoliberalismo que lo debilita, reduce y empobrece. Sin embargo, a pesar de esta reacción, el contexto general es de deterioro del sindicalismo y de los trabajadores, confinándose éstos, cada vez más, a cuestiones gremiales-laborales.

10. LOS DESAFÍOS DEL NUEVO SINDICALISMO INDEPENDIENTE⁴

10.1. Nuevos escenarios, retos y urgencias

Estas notas pretenden señalar los principales desafíos del nuevo sindicalismo independiente que hoy actúa como actor social relevante, aunque no central, en el proceso de transición iniciado el 2 y 3 de febrero de 1989. Esta enumeración de retos es, en primer lugar, tentativa y, en segundo término, incompleta. Pero se busca provocar una discusión de manera que se afinen y complementen las preguntas, para, eventualmente, así dar mayor pie a las urgentes e importantes respuestas que se deben definir e implementar.

10.2. ¿Por qué un nuevo sindicalismo?

En primer lugar, debe explicarse por qué se define al sujeto de análisis como nuevo sindicalismo independiente. Se trata de un sujeto

⁴ Publicado en la revista paraguaya de reflexión y diálogo del Centro de Estudios Padre Antonio Guasch (CEPAG), **Acción** No. 105, Asunción, Junio de 1990, p. 37-39; con algunas enmiendas.

nuevo históricamente, en comparación al «viejo» sindicalismo (auténtico), derrotado en la huelga general de 1958. El nuevo posee, como rasgo definitorio constitutivo, su **autonomía de Gobierno, partidos e iglesia y, en general, de todo tipo de organizaciones extra sindicales**, en oposición al sindicalismo de la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), caracterizado por su dependencia del gobierno y del partido de gobierno, su deliberada inoperancia ante la patronal, la represión a los intentos de sindicalismo autónomo y su metodología clientelista para reivindicaciones puntuales, más forzadas por las circunstancias externas que originadas internamente.

En oposición al mismo, se constituyó el Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT) que, en sus inicios, contó con la participación de la Coordinación Nacional de Trabajadores (CNT) aunque esta última siempre mantiene vínculos informales con la Iglesia Católica en virtud a su orientación socialcristiana, lo cual se reproduce en esta nueva etapa con la Central Nacional de Trabajadores (CNT), mientras que la CUT mantiene propuestas más organizativas, pluralistas y autónomas siguiendo la línea del MIT.

Otro rasgo definitorio de este nuevo sindicalismo es su **composición social, política y generacional**. La composición social es nueva en cuanto a la renovación de gremios en su tamaño y peso, por una parte, y en cuanto a la heterogeneidad de sectores que convoca y une, por otra. En la renovación de gremios se encuentran cambios y continuidades.

Cambios se hallan por nuevos gremios, como el caso de los periodistas, los metalúrgicos, los bancarios, hoy exclusivamente del sector privado; también se dan renovaciones, como en el caso del transporte, donde la Liga de Obreros Marítimos perdió su influencia por cambios significativos en los medios de comunicación, la organización gremial y la legislación laboral, siendo hoy prácticamente sustituidos por los sindicatos del transporte público terrestre; se da un caso semejante en el gremio de los docentes.

Asimismo, la **identidad sindical** se expandió, en cuanto que dejó de ser exclusivamente obrera para convertirse en expresión de los trabajadores organizados. Esta nueva identidad parte del sector obrero y de empleados para extenderse a trabajadores cuentapropistas del sector urbano, a los pasivos y a los campesinos, conformando un bloque de sectores pobres u oprimidos de trabajadores de la ciudad y del campo.

En este aspecto, los sujetos de análisis, tanto el MIT como la CNT, después del golpe, se transformaron en centrales alternativas con estas características de identidad de trabajadores explotados y oprimidos, ya no sólo obrera, mediante la constitución de la CUT y la CNT, respectivamente.

El **pluralismo político-ideológico** constituye otro rasgo de este nuevo sindicalismo, especialmente en el caso de la CUT, no así en la CNT que es monocolor. Ya no existe una única central ni ésta se encuentra subordinada a un partido y su estrategia, sino que existen varias centrales con sus respectivas tendencias e incluso en la mayor, la CUT, coexisten distintas orientaciones, lo que se apreció, en forma nítida, en la discusión de la denominación de la misma. Este cambio constituye un salto, con aspectos positivos y negativos, dado que se pasó de la central única a la pluralidad de centrales y orientaciones, aunque se perfila, de manera clara, una mayoría, en el conjunto, central caracterizada por su estrategia organizacional con pluralismo político interno.

Finalmente, debe señalarse que este sindicalismo es **generacionalmente nuevo**, por cuanto que se compone, en su masa y directiva, de la generación de Itaipú. En efecto, nace, durante la época del auge económico vinculado a la construcción de la represa, de la urbanización, de la expansión y consolidación acelerada del capitalismo en el campo e incluso de una limitada industrialización.

Su directiva posee una visión más internacional de los problemas, porque, como uno de los rasgos que se inició en la década del setenta, es mayor la influencia de los medios de comunicación que

superaron el aislamiento local, aunque con las distorsiones propias del modelo de desarrollo y control de los medios de comunicación. Asimismo, debe puntualizarse que los directivos de esta nueva generación viajaron más allá de los países limítrofes y cuentan con una mayor experiencia internacional.

10.3. ¿Cuáles desafíos y para qué?

En la coyuntura, el nuevo sindicalismo independiente, expresado en la CUT y la CNT, se enfrenta a siete desafíos: 1) mayor representatividad, 2) incorporación real de nuevos sectores, 3) articulación adecuada de la diversidad de sectores sociales componentes, 4) conducción consensuada de las distintas líneas político-ideológicas, 5) desarrollo de recursos y tecnificación, 6) análisis de la lucha y estrategia en un nuevo contexto y 7) necesidad de un discurso y práctica propositivas.

Los retos del sindicalismo se orientan a vitalizar su identidad, organización y capacidad de lucha, de manera que se consolide como interlocutor válido para la toma de decisiones nacionales, y posea un mayor peso en la sociedad para defender sus intereses particulares y generales.

Primer desafío: Mayor representatividad orgánica

El primer gran desafío es el desarrollo de un sindicalismo de base. Resulta imprescindible que los referentes organizativos sindicales se vitalicen orgánicamente, en especial en el caso de los sindicatos gremiales o por rama de actividad. Se plantea el crecimiento de bases mediante el sindicato de empresa o del comité de base del sindicato gremial. Este desarrollo apunta a consolidar las organizaciones existentes –enraizarlas en los distintos núcleos o bases– y expandir el movimiento sindical con la constitución y vitalización de nuevos agregados a nivel general, como en los núcleos estratégicos de la economía.

Segundo desafío: La incorporación de nuevos sectores

El desarrollo socioeconómico y político de la sociedad paraguaya plantea la constitución de organizaciones y la demanda de nuevos sectores que superen el exclusivismo del obrerismo industrial. Este proceso será más agudo, especialmente en el caso de la profundización del modelo económico neoliberal con sus efectos de empobrecimiento de la clase media, desintegración de los sectores asalariados y crecimiento de la *informalización*.

Sin embargo, el sindicalismo de la CUT y de la CNT ya plantea la inclusión de nuevos sectores como el de los pasivos y del sector informal –fundamentalmente, cuentapropistas urbanos pobres– que deben ser incorporados a un movimiento global de trabajadores dentro del cual existirán tensiones y contradicciones internas. En la estrategia de sindicación debe considerarse que la evolución de la PEA favorecería la conformación de sindicatos u organizaciones de clase media, del sector servicios y del sector público.

Tercer desafío: La adecuada articulación de sectores sociales heterogéneos

La expansión de la identidad sindical a nuevos sectores, bajo un conjunto de bloque de pobres o explotados o excluidos, posee sus ventajas, pero también sus desventajas. Éstas se cristalizan en la heterogeneidad de demandas, prioridades y contraposición de intereses que van desde el corto hasta el largo plazo. De allí la necesidad de definir los límites del bloque popular o del movimiento de trabajadores, debido a su heterogeneidad, en un primer momento, y para definir lo más precisamente posible los puntos comunes más adelante. Por último, se deberá negociar o articular las diferencias, tensiones y contradicciones en la organización global.

Cuarto desafío: La dirección consensuada entre las distintas líneas políticas

A lo anterior, heterogeneidad de sectores sociales, se agrega la plural composición de líneas políticas e ideológicas del sindicalismo inde-

pendiente, especialmente en el caso de la CUT, dado que la CNT cuenta con homogeneidad ideológica en cuanto a proyecto histórico. Es más, se debe avanzar en vistas a crear los mecanismos institucionales para el mantenimiento de una conducción consensuada, porque los sesgos radicalmente ideológicos potenciarán las tendencias a la fragmentación de un sindicalismo cada vez más plural, pero atomizado y debilitado. También debe estructurarse la articulación de instancias globales de cooperación entre las centrales independientes y los sectores democráticos o autonomistas de la CPT.

Quinto desafío: El desarrollo de recursos logísticos y tecnificación

Resulta cada vez más imperioso definir la estrategia de obtención de recursos, de su administración y programación, sean ellos económicos, edilicios o financieros. No podrá haber un sindicalismo fuerte si carece de finanzas, locales, prensa; pero tampoco se trata, simplemente, de obtenerlos, sin que exista un equipo administrativo y una estrategia o programación para su utilización adecuada, mantenimiento y expansión eventual. Por otra parte, se requiere, como contrapartida, una tecnificación o calificación de los recursos humanos, tanto de base, intermedios como de la conducción.

En términos simples, se debe contar con una dirigencia profesionalizada y con cuadros medios y cuerpos técnicos de colaboradores no sólo capaces de discutir ideología y conducir y negociar una huelga, sino también de dar respuestas concretas a los problemas urgentes que están configurando un nuevo orden de relaciones entre el sindicalismo y el Estado y de las relaciones laborales. Se trata de conocer y utilizar las reglas del juego presentes y demandar otras nuevas, en la institucionalidad laboral, en un contrato colectivo, en el nuevo ordenamiento económico, superando, por una parte, el ideologismo y, por otra, la burocratización.

Sexto desafío: El análisis de la lucha en un nuevo contexto

El análisis de la estrategia y táctica del sindicalismo debe considerarse al nuevo contexto nacional, especialmente en su relación con el

Estado y la economía. Se ha pasado de una etapa de resistencia ante el Estado autoritario, y de mantenimiento de un referente organizativo alternativo (MIT o CNT), a una coyuntura caracterizada por la apertura política sostenida y una transición económica y laboral. Ésta se caracteriza por las libertades políticas y organizativas, por un lado, y por medidas económicas de tinte neoliberal y cambios sin reformulación legislativa en cuanto que el Gobierno se ajusta a la ley sin reformularla, tarea que se llevará a cabo a mediano plazo, por otro.

Es más, podría afirmarse que se está en tránsito hacia un modelo de control y relación de Estado y sindicalismo, o si se quiere de las relaciones laborales. Se ha superado el control corporativo-político por vía del sindicato, y la central única con el apoyo represivo policial y patronal. Aparece entonces el perfil de un sindicalismo de mercado, coherente con algunas particularidades del modelo neoliberal, caracterizado por el reconocimiento del conflicto y los sujetos, la privatización de los conflictos menores y, fundamentalmente, el control por vía del mercado con la competencia de una pluralidad de sindicatos y con la represión puntual de los empleadores, dentro de un contexto generalizado de crisis, sin llegar a la magnitud de los países vecinos.

Séptimo desafío: La necesidad de un discurso y práctica propositivas

Este es el desafío mayor, dado que su respuesta no parte sólo del sindicalismo, sino de la totalidad de los sectores expoliados y excluidos y de los sectores intelectuales. No se trata de decir ¡No! a tal o cual cosa; por el contrario, hay que definir por qué se lucha. Lo cual requiere de propuestas que consideren no sólo al sector, sino a la totalidad social.

Es más, independientemente de propuestas globales, se requiere de formulaciones precisas en corto tiempo, en cuanto a las reformas del *Código Laboral* y *Código Procesal del Trabajo* y a la Constituyente, a las que se debe presentar nuevos proyectos; caso contrario,

Roberto L. Céspedes R.

se rechazará lo existente, pero se carecerá de objetivos y, sobre todo, de alternativas por las que luchar.

Sin embargo, el desafío mayor es el de definir nuevos modelos de desarrollo y participación de los trabajadores en nuestra sociedad, dentro de un marco planetario de cambios políticos, económicos, sociales, tecnológicos y culturales, de una dimensión y rapidez insospechados.

10.4. Para concluir

Como se señaló al comienzo, estas notas pretenden iniciar o avivar una discusión que merece tratamiento urgente y la participación de todos, sin exclusiones. Sólo así este nuevo sindicalismo autónomo emergente se consolidará como alternativa, transformándose en interlocutor válido e imprescindible en la toma de decisiones nacionales y con mayor peso para incidir en ellas.

5ª Parte

Bibliografía

De pronto comprendí que ... los libros hablan de libros, o sea que es casi como si hablasen entre sí. A la luz de esa reflexión, la biblioteca me pareció aún más inquietante. Así que era el ámbito de un largo y secular murmullo, de un diálogo imperceptible entre pergaminos, una cosa viva ...

El nombre de la rosa, Cuarto día, Umberto Eco

11. TEÓRICA E INTERNACIONAL

- ABRAMO, Laís; CUEVAS, Alberto (Eds.). 1992. **Negociación colectiva y sindicatos. El sindicalismo latinoamericano en los 90, vol. II.** Santiago de Chile: ISCOS/CISL/CLACSO, 252 p.
- ACKERMAN, Mario E. 1992. «Libertad sindical y negociación colectiva en el Sector Público en las normas de la OIT», en: Ackerman, M. y otros, **Negociación ...**, p. 9-17.
1990. «La Reglamentación del Derecho de Huelga», en: **Derecho del Trabajo**, T. L.-A, Buenos Aires, p. 793-821.
- ACKERMAN, Mario y otros. 1992. **Negociación colectiva y las libertades sindicales en el Sector Público.** Asunción: F. F. Ebert/OIT, 96 p.
- AID/CRAT (Agencia Internacional para el Desarrollo/Centro Regional de Ayuda Técnica) (Eds.) 1969. **Colección de Cartas Obreras.** México: CRAT/AID, n.p.
- ALVES, Paulo. 1983. «Perspectivas acerca do método e técnica de análise dos discursos», en: **História**, No. 2. São Paulo, p. 33-37.
- BARRERA, Manuel; HENRÍQUEZ, Helia; SELAME, Teresita. 1985. **Sindicatos y Estado en el Chile actual. La negociación colectiva como instrumento de participación popular.** Ginebra: CES/UNRISD, 196 p.
- CABALLERO, Esteban. 1982 (?). «Conceptos e hipótesis sobre el discurso», en: **Crítica, Revista de la Universidad Autónoma de Puebla**, No. 13. Puebla, México, p. 67-78.

- CALDERÓN G., Fernando; DOS SANTOS, Mario R. (Comps.) 1988. **Los actores socio- económicos del ajuste estructural. ¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?** Buenos Aires: CLACSO, 571 p.
- 1987b. **Los conflictos por la constitución de un nuevo orden.** Buenos Aires: CLACSO, Biblioteca de Ciencias Sociales Latinoamericana, 328 p.
- 1987a. **Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis.** Buenos Aires: Biblioteca de Ciencias Sociales Latinoamericana, 637 p.
- CAMPERO, Guillermo. 1987. «Democracia y actores sociales en Chile: entre la lógica institucional y la lógica del cambio cultural», en: CALDERÓN, F.; DOS SANTOS, M. **Los conflictos ...**, p. 273-290.
1986. «Luchas y movilizaciones sociales en la crisis: ¿se constituyen movimientos sociales en Chile?», en: Jelin, Elizabeth y otros. **Los movimientos sociales ante la crisis.** Buenos Aires: UNU/CLACSO/IISUNAM.
- CAMPERO, Guillermo; CUEVAS, Alberto (Eds.). 1992. **Sindicatos y transición democrática. El sindicalismo latinoamericano en los 90, Vol. 1.** Santiago: Planeta/ISCOS-CISL/CLACSO, 268 p.
- CASTILLO MENDOZA, Carlos A. 1990. «Control y organización capitalista del trabajo. El estado de la cuestión», en: **Sociología del Trabajo**, No. 9. Madrid: Primavera, p. 117-139.
- CÓRDOVA, Efrén. 1980. «Relaciones laborales en la función pública de América Latina», en: **Revista Internacional del Trabajo.** Ginebra: OIT, vol. 99, Núm. 3, Julio-septiembre, p. 311-326.
- COSMÓPOLIS, Mario Pasco. 1991. «Perú», en: Ozaki, M. y otros. **Relaciones de ...**, p. 109-135.
- DE URRUZA, Rodolfo E. 1990. **La negociación colectiva en la Administración Pública argentina.** Buenos Aires: OIT, Oficina para Argentina, Paraguay y Uruguay, 105 p.
- DURANTI, Claudia MBS. 1992. «Los servidores públicos en el Brasil», en: Ackerman, M. y otros, **Negociación ...**, p. 91-96.
- EPSTEIN, Edward C. 1989. «Conclusion: The Question of Labor Autonomy», en: (ed). **Labor Autonomy and the State in Latin America.** Boston: Unwin Hyman, p. 275-292.
- ERMIDA URIARTE, Oscar. 1991. «Las relaciones de trabajo en América Latina», en: OIT, Oficina para Argentina, Paraguay y Uruguay. **Las relaciones laborales en una sociedad democrática.** Buenos Aires: OIT, p. 23-42.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

- GARRETÓN, Manuel Antonio. 1984. «El estudio de los actores sociales. Una nota introductoria», en: Campero, Guillermo. **Los gremios empresariales en el período 1970-1983: comportamiento sociopolítico y orientaciones ideológicas**. Santiago: ILET, p.15-23.
- GODIO, Julio; SLODKY, Javier. 1989. **Democracia política y democratización del Estado en Argentina: La negociación colectiva en la Administración Pública**. Buenos Aires: F. F. Ebert, 68 p.
- HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Oscar; LUCENA, Héctor. 1985. «Condicionantes políticos y económicos de la negociación colectiva en Venezuela», en: **Revista Internacional del Trabajo**, Vol. 104, No. 2. Ginebra: OIT, Abril-junio, p. 247-262.
- HYMAN, Richard. 1991. **Strikes**. London: MacMillan Press.
1981. **Relaciones Industriales**. *Una introducción marxista*. Madrid: Blume, 237 p.
- LARSON, Simeon; NISSEN, Bruce. (Eds.). **Theories of the Labor Movement**. Detroit, MI: Wayne State University Press, 395 p.
- LONDOÑO B., Rocío. 1986. «Las relaciones laborales y el movimiento sindical de los trabajadores del Estado», en: Gómez B., H.; Londoño B., R.; Perry R., R. **Sindicalismo y política económica**. Bogotá: Fedesarrollo/Cerec, p. 157-179.
- MORENO B., Ernesto. 1981. «El Sindicato como actor social de la democracia», en: **Estudios Sociales**, No. 28-29. Santiago: CPU, p. 107-121.
- MORENO, Omar. 1992. «Carácter de la relación de empleo en el Sector Público», en: Ackerman, M. y otros, **Negociación ...**, p. 57-73.
1991. **La Nueva Negociación**. *La negociación colectiva en la Argentina*. Buenos Aires: F.F. Ebert/Folios Ed., 231 p.
- NEFFA, Julio César. 1990. **El proceso de trabajo y la economía del tiempo**. *Contribución al análisis crítico de K. Marx, F. W. Taylor y H. Ford*. Buenos Aires: Humanitas, 341 p.
- NORONHA, Eduardo. 1991. «A Explosao das Greves na Década de 80», en: Boito Jr., Armando (org). **O Sindicalismo Brasileiro Nos Anos 80**. Sao Paulo: Paz e Terra, p. 93-135.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1978. **La negociación colectiva en América Latina**. Ginebra: OIT, 108 p.
- OZAKI, Muneto y otros. 1991. **Relaciones de trabajo en la Administración Pública: países en desarrollo**. Ginebra, OIT, 220 p.
- QUIJADA, Enrique Martín. 1991. «Venezuela», en: Ozaki, M. y otros, **Relaciones de ...**, p. 175-206.

- RIAL, Noemí. 1992. «Estudio de los distintos proyectos legislativos y del Poder Ejecutivo (Argentina)», en: Ackerman, M. y otros, **Negociación ...**, p. 75-89.
- RUIZ-TAGLE, Jaime. 1988. «Crisis y políticas económicas y sociales en Chile. Posición de los actores y escenarios futuros», en: CALDERÓN, F.; DOS SANTOS, M. (Eds.) **Los actores ...**, p. 115-166.
1986. «El movimiento sindical chileno y la crisis del capitalismo autoritario», en: UNU/CLACSO/ILET. **Los movimientos sociales y la lucha democrática en Chile**. Santiago: ILET, p. 53-69.
- SANDOVAL, Salvador A.M. 1994. **Social Change and Labor Unrest in Brazil since 1945**. Westview Press, Boulder, Colorado.
- SHORTER, Edward; TILLY, Charles. 1974. **Strikes in France, 1830-1968**. Cambridge University Press, 428 p.
- SEMINARIO sobre «Negociación colectiva en el Cono sur latinoamericano», Buenos Aires, Marzo 19-21, 1991, auspiciado por CLACSO-Comisión de Movimientos Laborales e ISCOS-CISL (Italia), con ponencias sobre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, y de la ORIT-CIOSL.
- SLODKY, Javier. 1988. **La negociación colectiva en la Argentina**. Buenos Aires: Puntosur Edts., 154 p.
- SMITH, Russell E. 1992. «El sistema de relaciones industriales brasilero: Características básicas y evolución en el tiempo, 1943-1990», en: **Revista Paraguaya de Sociología**, No. 83. Asunción: CPES, Enero-Abril, p. 71-88.
- TORRE, Juan Carlos. 1977. «Sindicalismo de masas y Sistema político en los países del Cono Sur (fragmentos de un esquema de análisis)», Agosto, mimeo, 20 p.
- TOURAINÉ, Alain. 1987. **Actores sociales y Sistema político en América Latina**. Santiago de Chile: PREALC/OIT, 245 p.
- VALENZUELA, J. Samuel. 1990. «El movimiento obrero en la transición hacia la democracia: Un marco conceptual para su análisis», en: **Desarrollo Económico**, vol. 30, No. 119. Buenos Aires: IDES, Octubre-diciembre, p. 299-332.
1983. «Movimientos obreros y sistemas políticos: un análisis conceptual y tipológico», en: **Desarrollo Económico**, Vol. 23, No. 91. Buenos Aires: IDES, octubre-diciembre, p. 339-368.
- VV.AA. 1990. **El Derecho de Huelga. Nuevas experiencias en América Latina y Europa**. Buenos Aires: F.F. Ebert en Argentina/Ed. Nueva Sociedad, 172 p.

ZAPATA, Francisco. 1986. **El conflicto sindical en América Latina**. México: El Colegio de México, 228 p.

12. PARAGUAY

ACEVEDO, Euclides; RODRÍGUEZ, José Carlos. 1986. **Manifiesto democrático, una propuesta para el cambio**. Asunción: Araverá, 174 p.

ARDITI, Benjamín. 1986. «La 'politicidad' de la crisis y la cuestión democrática». Poder político, economía y sociedad en el Paraguay; en: CALDERÓN, F.; DOS SANTOS, M. **Latinoamérica: Lo social y ...**. Buenos Aires: Clacso, 1987, p.

ARDITI, Benjamín; RODRÍGUEZ, José Carlos. 1987. **La Sociedad a pesar del Estado. Movimientos sociales y recuperación democrática en Paraguay**. Asunción: El Lector, 106 p.

BÁEZ M., Víctor. 1986. «Estabilidad del dirigente sindical», en: **Derecho Social**, IX, 14. Asunción: IPDT, p. 24-25.

BARBOZA, Ramiro. 1992. **La Constitución Nacional y las Normas Laborales**. Asunción: CIDSEP-AID, 350 p.

1991c. «Las condiciones para las negociaciones colectivas y libertades sindicales en el sector público del Paraguay». Ponencia presentada al seminario sobre 'Libertad sindical y ...'. Asunción: FES/OIT, 16 p. mimeo.

1991b. «Ordenamiento jurídico laboral y de previsión social», en: Barboza, R. y otros. **Paraguay: Un camino ...**, p.35-67.

1991a. «Estructura y organización de la administración laboral», en: **Ibídem**, p. 71-109.

1987. **Los sindicatos en el Paraguay. Evolución y estructura actual**. Asunción: CIDSEP, 565 p.

- BARBOZA, Ramiro; BORDA, Dionisio; RODRÍGUEZ, José Carlos. 1991. **Paraguay: Un camino hacia la democracia.** Asunción: MTSS/Consejería laboral Embajada de España, 181 p.
- BORDA, Dionisio. 1991. «Organizaciones patronales», en: Barboza, R. y otros. **Paraguay: Un camino ...**, p. 111-149.
1990. «Economía y actores sociales en la transición», en: **Coyuntura Económica** No. 50. Asunción: CPES/Foro, Junio, p. 21-25.
- CABALLERO C., Esteban. 1988. «Actores políticos y sistema de partidos en Paraguay», en: CALDERÓN, F.; DOS SANTOS, M. (Comps.) **Democratización/ Modernización y actores socio-políticos. ¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?** Buenos Aires: CLACSO, p. 97-117.
- 1986b. «Paraguay: Crisis económica, relaciones sociales y partidos políticos. Apuntes para el análisis de la coyuntura 1982-1984», en: Rivarola, D.M. (ed.) **Los movimientos ...**, p. 137- 166.
- 1986a. **Estado prebendario, dictadura y crisis.** Ponencia presentada al Congreso Latinoamericano de Sociología, Rio de Janeiro, Marzo, 40 p.
- CABALLERO C., Esteban; MASI, Fernando. 1989. **Partidos, gobierno y empresarios. Convergencias y divergencias.** Asunción: CIDSEP, 195 p.
- CAMPOS, Luis A.; CANESE, Ricardo. 1990. **La reestructuración democrática del sector público.** Asunción: CEDES/BASE-ECTA, 279 p.
1987. **El sector público en el Paraguay. Análisis de sus inversiones.** Asunción: CIDSEP.
- CANESE, Ricardo. 1991. «El sector público». Ponencia presentada al seminario sobre 'Libertad sindical y ...', 15 p. mimeo.
1990. «El sector público. Empresas, personal». Asunción: BASE-ECTA, Documento de trabajo, 68 p.
- CARDOZO, Victorino. 1990. «La lucha sindical por la democracia económica y política en el Paraguay, 1984-1989». Asunción: BASE-IS, Documento de Trabajo, 131 p.
- CARTER, Miguel. 1993. «Paraguay incursiona al debate. Entre el patrimonialismo, el neo-liberalismo y la democracia». New York: Columbia University, inédito.
- CASACCIA, Gladys. 1996. **Análisis de la formulación de políticas de capacitación laboral. Nuevos condicionantes en la situación paraguaya y algunos elementos sobre la necesaria inclusión de la dimensión sociopolítica.** Tesis de Maestría, FLACSO, Sede México.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

1992. (versión revisada de 1987) **De la negociación a la ruptura. El significado de la huelga general de 1958**. Asunción: CDE, Contribuciones No. 9, 54 p.
1987. «Significado de la huelga general de 1958». Tesis. Asunción: Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Católica, 95 p. mimeo.
- CÉSPEDES, Roberto L. 1994 (versión en italiano de 1992b) «Cambio político e relazioni industriali in Paraguay», en: **Sociologia del lavoro**, N. 55, Dip. di Sociologia, Università di Bologna, p. 51-65.
- 1993b. «Sindicalismo y transición», en: ABENTE, D. (Comp.). **La transición paraguaya: problemas y perspectivas**. Caracas: Nueva Sociedad.
- 1993a. «Relaciones de trabajo en el Sector Público. Paraguay (1989-1993)», **Revista Paraguaya de Sociología** No. 88. Asunción: CPES, Setiembre-diciembre.
- 1992b. «Cambio político y relaciones laborales en el Paraguay», en: **Revista Paraguaya de Sociología** No. 83. Asunción: CPES, Enero-abril.
- 1992a. «El contrato colectivo en el Paraguay de la transición», en: Abramo, L.W. y Cuevas, A. (Eds.). **Negociación colectiva y sindicatos**. Santiago de Chile: Iscos/Clacso/Cisl, vol. II, El sindicalismo latinoamericano en los 90, p. 185-220.
- 1991b. «El contrato colectivo en el Paraguay de la transición», en: **Revista Paraguaya de Sociología** No. 81, Setiembre-Diciembre. Asunción: CPES, p. 123-149.
- 1991a. «Sindicatos, partidos y transición en Paraguay», en: Rivarola, D.M. y otros (Eds.) **Militares y políticos en una transición atípica**. Buenos Aires: CLACSO/GTPP, p. 125-140.
- 1990b. «Los desafíos del nuevo sindicalismo independiente», en: (Revista) **Acción** No. 105. Asunción: CEPAG, Junio, p. 37-39.
- 1990a. «Demanda social y política y autoritarismo en Paraguay (1986-1988)», en: GT «Movimientos Sociales y Participación Popular» de CLACSO. **Movimientos sociales y política: El desafío de la democracia en América Latina**. Santiago de Chile: CES Ediciones/CLACSO.
1989. «Las relaciones entre gobierno y sindicalismo en el Paraguay contemporáneo», en: **Estudios Sociológicos**, Núm. 20. México: El Colegio de México, Mayo-agosto, p. 281-319.
1987. **Estado, Empresarios y Sindicatos en la 'crisis' (1985-1986)**. Asunción: CERPA, 160 p. mimeo.

- CÉSPEDES, Roberto Luis; HERKEN, Pablo Alfredo; SIMÓN, José Luis. 1988. **Paraguay (1986-1987): Política, Sociedad, Economía.** Asunción: El Lector, 349 p.
- CÉSPEDES, Roberto Luis; VILLAGRA, María Susana. 1988. **Paraguay: El clamor colectivo por los derechos sociales.** Asunción: CEDHU, 124 p.
- CPES (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos). 1990. **Estado, partidos políticos y sociedad.** Análisis de la transición paraguaya, 1989. Asunción, CPES, Programa Estado y Sociedad, 52 p.
1991. **Ibídem, 1990.** Asunción, 60 p.
- CRISTALDO, Jorge D.; KRISKOVICH, José. 1987. **Código del Trabajo actualizado.** Comentado, concordado y con índice alfabético y jurisprudencias. Asunción: Ed. Fides, 425 p.
- CPT (Confederación Paraguaya de Trabajadores). **Declaración de principios y Estatutos.** Asunción.
- CNT (Central Nacional de Trabajadores). **Declaración de principios y Estatutos.** Asunción.
- CUT (Central Unitaria de Trabajadores). 1989a. **Declaración de Principios.** Asunción, 12-13, Agosto.
- 1989b. **Plataforma de Lucha.** Asunción, 12-13, Agosto.
- 1989c. **Estatutos,** 12-13, Agosto.
- ENRÍQUEZ GAMÓN, Efraín. 1984. «La economía del sector público», en: Fletschner, Carlos y otros. **Economía del Paraguay contemporáneo.** Asunción: CPES, vol. I, p. 283-346.
- FADLALA, Emilio; MASI, Fernando. 1991. **Paraguay en el Mercosur. Empresarios ante la integración.** Asunción: Idial, 202 p.
- FLECHA, Agustín Oscar. 1987. **Crisis Económica. Deterioro del salario y de la calidad de vida.** Asunción: Asociación de Profesores de la Universidad Católica, 65 p.
- GALEANO, Luis A. 1987. «El desarrollo socio-económico y las tendencias de la Población Económicamente Activa en el Paraguay, 1950-1982», en: **Revista Paraguaya de Sociología** No. 70. Asunción: CPES, p. 131-160.
- GAONA, Francisco. 1990. **Introducción a la historia social y gremial del Paraguay,** Vol. III. Asunción: RP Ed.;
1987. **Ibídem,** Vol. II. Asunción: RP Ed.;
1967. **Ibídem,** Vol. I. Buenos Aires: Arandú.
- GIMÉNEZ, Porfirio. 1986. «Estabilidad en el trabajo del dirigente sindical», en: **Derecho Social,** IX, 14. Asunción: IPDT, p. 26-27.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

- GONZÁLEZ HERMOSILLA, Basilio (Recop.). 1992. **Bandera social del Coloradismo**. I Seminario de capacitación sindical para dirigentes gremiales colorados. Asunción, 156 p.
- GONZÁLEZ, Miriam Angélica; RODRÍGUEZ, José Carlos. 1991. **Guía sindical, 1989-1990**. Asunción: F.F. Ebert/CDE, 104 p.
- HERKEN, Pablo A. 1986. **Via crucis económica 1982-1986**. Asunción: Arte Nuevo edic., 523 p.
1987. «Apreciaciones sobre la crisis de la economía paraguaya y el análisis del año económico 1986», en: **Economía Paraguaya 1986**. Asunción: CPES, vol. 1, p. 15-102.
- MASI, Fernando. 1989. «Relación gobierno-empresarios», en: Caballero, E. y Masi, F. **Partidos, ...**. Asunción: CIDSEP, p. 127-195.
- NEILD, Raquel. 1991. **Paraguay: Una transición en busca de la democracia**. Asunción: Nandutí/Intercontinental, 90 p.
- NICKSON, R. Andrew. 1987. **Breve historia del movimiento obrero paraguayo, 1880-1984**. Asunción: CDE, Contribuciones, 37 p.
1981. **Paraguay: Power game**. London: Latin America Bureau, 76 p.
- NN.UU. PNUD. Programa de Desarrollo de Administración. 1990. **Paraguay. Propuestas de cooperación técnica para mejorar la administración del sector público**. Washington, DC, 22 de enero, mimeo, 100 p.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo), Oficina para Argentina, Paraguay y Uruguay. 1991. **Las relaciones laborales en una sociedad democrática**. Buenos Aires: OIT, 151 p.
- ORIT-CIOSL (Organización Regional Interamericana de Trabajadores-Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres). 1991. «Informe de misión a Paraguay. Balance preliminar sobre el comercio informal organizado». México, Agosto, mimeo, 8 p.
- PALAU, Tomás (Ed.). 1991. **Efectos sociales de la deuda externa paraguaya**. Asunción: Base-Is/ Fondad-Py/ AlterVida, 102 p.
- PALAU, T., Lugo, F., Estragó, G (Comps.). 1990. **Dictadura, corrupción y transición**. Asunción: Base-Is, 396 p. mimeo.
- PARAGUAY. 1970. **Ley No. 200/70 que establece el Estatuto del Funcionario público**. Asunción: Imprenta Nacional, 13 p.
1985. «Ley No. 1172/85 que establece la Estabilidad del dirigente sindical», en: **Derecho Social**, 1986, IX, 14. Asunción: IPDT, p. 4-5.
1987. **Código del Trabajo. Actualizado, comentado y concordado** (Ed. J.D. Cristaldo y J. Kriskovich). Asunción: Fides, 425 p.

1991. **Proyectos de Reforma del Código del Trabajo**, UCA (CUT/CNT) e IPES/MJT.
- Ministerio de Hacienda. Dcción. Gral. de Estadística y Censo. **Encuesta de Hogares del Área Metropolitana de Asunción (1983-1986)**. Asunción, Junio de 1987.
- Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). 1990. **Revista del Trabajo e Informaciones**, No. 4, Junio, Sección Estadísticas, p. 17-19.
- Secretaría Técnica de Planificación (STP) de la Presidencia de la República. 1985. **Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1985-1989**. Asunción: STP, 2 vols. mimeo.
- Secretaría Técnica de Planificación/Dirección General de Estadística y Censos (STP/DGEC). 1990. **Encuesta de hogares (mano de obra)**. Asunción: STP/DGEC, 118 p.
1991. **Ibídem, 1990**. Asunción: STP/DGEC, 118 p.
- PAREDES, Roberto. 2002. **El sindicalismo después de Stroessner**. Asunción, octubre, 200 p.
- RIVAROLA, Domingo M. 1991. **Una sociedad conservadora ante los desafíos de la modernidad**. Asunción: Ediciones y Arte.
1987. «Alternativas de una transición democrática: el caso paraguayo», en: Calderón G. y Dos Santos. **Los conflictos ...**, p. 291-328. (ed.) 1986. **Los movimientos sociales en el Paraguay**. Asunción: CPES, 360 p.
- RIVEROS, Yiyo. 1987. **Clínicas. Salario y represión**. Asunción: AEEHC/AMHC, 258 p.
- RODRÍGUEZ, José Carlos. 1992. Reproducción de 1989 en: Campero, G.; Cuevas, A. (Eds.). **Sindicatos y transición democrática**. Santiago de Chile: Planeta/ISCOS-CISL/CLACSO, *Vol. I, El sindicalismo latinoamericano en los 90*, p. 195-238
1991. «La formación de una nueva clase obrera. Paraguay 1989-90», en: Barboza, R. y otros. **Paraguay: Un camino ...**, p. 153-177.
1989. «Sindicalismo y transición. Paraguay 1989», en: **Informativo Laboral** Nos. 30-32. Asunción: CDE, Junio-Agosto.
1982. «Paraguay: Coyuntura sindical». Asunción, mimeo, 21 p.
- ROLÓN L., Jorge. 1992. **Mercosur-Integración. La sinonimia inexistente**. Asunción: Base-IS/Fondad, 43 p.
- (Ed.). 1991. **Mercosur: la integración subordinada**. Asunción: BASE-IS.

Autoritarismo, sindicalismo y transición en el Paraguay (1986-1992)

- SALINAS, Darío. 1984. «Movimiento obrero y procesos políticos en Paraguay», en: González Casanova, P. (Coord.) **Historia del movimiento obrero en América Latina**, vol. 3. México: Siglo XXI.
- SAUMA, Pablo y otros. 1993. **Producción, ingresos, empleo y estratificación social en el Paraguay**. Asunción: UNA/FCEAC/DIS, vol. 2, 228 p.
- SCHEETZ, Tomás. 1990. **Costos de seguridad y Gastos sociales dentro del sector público paraguayo**. Asunción: BASE-IS, 35 p.
- SEAS. 1987. «Encuesta a los trabajadores de la construcción». Asunción: SEAS, 100 p. mimeo.
- SIMÓN G., José Luis (Comp.). 1987. **Paraguay: Transición, Diálogo y Modernización Política**. Asunción: El Lector, 271 p.
- SMITH, Russell E. 1994. «Trabajadores y transición paraguaya en perspectiva comparada. Un estudio introductorio», en: **Revista Paraguaya de Sociología**, No. 90; Asunción, CPES, mayo-agosto de 1994, p. 131-146.
- STROESSNER, Alfredo. 1986. «La Justicia Social», en: **Política y estrategia de desarrollo**. Asunción: Cuadernos Republicanos, p. 349-377.
- Universidad Nacional de Asunción (UNA). FCEAC/DIS. 1993. **Producción, Ingresos, Empleo y Estratificación social en el Paraguay**. Asunción, 3 vols.
- VERÓN, Carlos. 1991. «La deuda externa y su implicancia en el sector sindical», en: Palau, T. (ed.). **Efectos sociales de la deuda externa paraguaya**. Asunción: Base-Is, Fondad, Alter Vida, p. 79-86.
- VILLALBA, Roberto A. 1988. **Cronología del movimiento obrero paraguayo, 1987**. Asunción: CDE, 80 p.
1987. **Ibídem**, 1986. Asunción: CDE, 65 p. mimeo.
1986. **Ibídem**, 1985. Asunción: Sinatrac/Cepes, 86 p. mimeo.
1985. **Ibídem**, 1984. Asunción: CNT/CEPES, 29 p. mimeo.
- WARWICK, Donald P. 1993. «Reforma administrativa en el Ministerio de Educación y Culto», en: CPES/HIID (Edts.). **Análisis del Sistema educativo paraguayo. Sugerencias de política y estrategia para su reforma**. Asunción, p. 375-405.

Publicaciones periódicas

- BASE-ISEC/ECTA. **Análisis del Mes**. Asunción, No. 1, Diciembre 1985-...
- CENTRO de Documentación y Estudios (CDE). **Informativo Laboral**. Asunción, No. 1, Enero 1987-...

Roberto L. Céspedes R.

Centro de Estudios «Padre Antonio Guasch». 1986-... **Acción**. Asunción, 10 números por año desde 1989

Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES)/Foro de Economía. **Coyuntura Económica**. Asunción, No. 1, Mayo de 1986

CEPAG. 1986-... **Acción**. Asunción, 10 números por año

Instituto Paraguayo de Derecho del Trabajo (IPDT). **Derecho Social**. Asunción, 1981-...

PARAGUAY. Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT). 1990-1991. **Revista del Trabajo e Informaciones**. Asunción, irregular, 6 números.

Agrupación Independiente de Trabajadores (AIT). **Prensa de los Trabajadores**. Asunción, publicación irregular, No. 1, Noviembre de 1985-1989.

Coordinación Nacional de Trabajadores (CNT). **Mboriajhu Sapukai (Grito de los pobres)**. Asunción, publicación bimensual, irregular, No.1, Julio 1986-...

Central Unitaria de Trabajadores (CUT). **Compañero**. Asunción, publicación irregular, 1989-...

Mocimiento Intersindical de Trabajadores del Paraguay (MIT-P). **Prensa Sindical**. Asunción, publicación bimensual, irregular, No. 1, Septiembre 1985-1988.

Se terminó de imprimir en junio del 2009
Arandurã Editorial
Tte. Fariña 884. Telefax (595 21) 214 295
Correo electrónico: arandura@tigo.com.py
www.arandura.pyglobal.com
Asunción-Paraguay